




3 1761 11632964 0









Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116329640>







24  
32

①



Second Session  
Thirty-seventh Parliament, 2002-03

Deuxième session de la  
trente-septième législature, 2002-2003

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

**Legal and  
Constitutional Affairs**

**Affaires juridiques  
et constitutionnelles**

*Chair:*

The Honourable GEORGE J. FUREY

*Président:*

L'honorable GEORGE J. FUREY

Wednesday, February 12, 2003  
Thursday, February 13, 2003

Le mercredi 12 février 2003  
Le jeudi 13 février 2003

Issue No. 7

Fascicule n° 7

**Tenth and eleventh meetings on:**

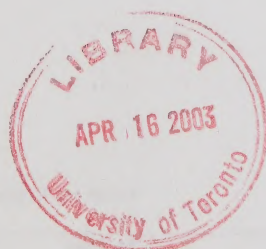
Bill C-10, An Act to amend the Criminal Code  
(cruelty to animals and firearms) and  
the Firearms Act

**Dixième et onzième réunions concernant:**

Projet de loi C-10, Loi modifiant le Code criminel  
(cruauté envers les animaux et armes à feu) et  
la Loi sur les armes à feu

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)





THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable George J. Furey, *Chair*

The Honourable Gérard-A. Beaudoin, *Deputy Chair*  
and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Joyal, P.C.
Baker, P.C.	* Lynch-Staunton
Bryden	(or Kinsella)
* Carstairs, P.C.	Nolin
(or Robichaud, P.C.)	Pearson
Cools	Smith, P.C.
Jaffer	Stratton

\* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Président:* L'honorable George J. Furey

*Vice-président:* L'honorable Gérard-A. Beaudoin  
et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk	Joyal, c.p.
Baker, c.p.	* Lynch-Staunton
Bryden	(ou Kinsella)
* Carstairs, c.p.	Nolin
(ou Robichaud, c.p.)	Pearson
Cools	Smith, c.p.
Jaffer	Stratton

\* *Membres d'office*

(Quorum 4)



**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Wednesday, February 12, 2003

(14)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day, at 4:02 p.m., in room 505, Victoria Building, the Chair, the Honourable Senator Furey, Chair, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Baker, P.C., Beaudoin, Bryden, Cools, Furey, Jaffer, Joyal, P.C., Nolin, Pearson and Smith, P.C. (10).

*Other senators present:* The Honourable Senators Adams, Gill, Morin, Sparrow, St. Germain, P.C. and Watt (6).

*In attendance:* From the Library of Parliament, Nancy Holmes and Gérald Lafrenière.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, November 20, 2002, the committee continued its study of Bill C-10, An Act to amend the Criminal Code (cruelty to animals and firearms) and the Firearms Act. (*For complete text of Order of Reference see proceedings of the committee, Issue No. 2.*)

**WITNESSES:**

*From Inuit Tapiriit Kanatami:*

Mr. Jose Amaujaq Kusugak, President;

Mr. Natan Obed, Policy Advisor.

**AS A PANEL:**

*As individuals:*

Dr. Alexander Livingston, Dean, Western College of Veterinary Medicine, Department of Veterinary Biomedical Sciences;

Dr. Shelley Adamo, Researcher, Dalhousie University, Department of Psychology;

Dr. Clément Gauthier, Executive Director, Canadian Council on Animal Care.

Jose Amaujaq Kusugak made an opening statement. Together, witnesses from the Inuit Tapiriit Kanatami answered questions.

Dr. Livingston and Dr. Adamo made opening statements and together, answered questions.

The Inuit Tapiriit Kanatami, Dr. Livingston and Dr. Adamo each submitted a brief to the committee.

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le mercredi 12 février 2003

(14)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 16 h 02, dans la salle 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Furey (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Baker, c.p., Beaudoin, Bryden, Cools, Furey, Jaffer, Joyal, c.p., Nolin, Pearson et Smith, c.p. (10).

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Adams, Gill, Morin, Sparrow, St. Germain, c.p., et Watt (6).

*Également présents:* De la Bibliothèque du Parlement, Nancy Holmes et Gérald Lafrenière.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 20 novembre 2002, le comité poursuit l'étude du projet de loi C-10, Loi modifiant le Code criminel (cruauté envers les animaux et armes à feu) et la Loi sur les armes à feu. (*Voir le texte complet de l'ordre de renvoi dans le fascicule n° 2 des délibérations du comité.*)

**TÉMOINS:**

*De Inuit Tapiriit Kanatami:*

M. Jose Amaujaq Kusugak, président;

M. Natan Obed, conseiller en politiques.

**EN TABLE RONDE**

*À titre personnel:*

Dr Alexander Livingston, doyen, Western College of Veterinary Medicine, Département de médecine vétérinaire;

Mme Shelley Adamo, chercheure, Université Dalhousie, Département de psychologie;

M. Clément Gauthier, directeur général, Conseil canadien de protection des animaux.

Jose Amaujaq Kusugak fait une déclaration. Les témoins de Inuit Tapiriit Kanatami répondent ensemble aux questions.

Le Dr Livingston et Mme Adamo font une déclaration et répondent ensemble aux questions.

Inuit Tapiriit Kanatami, le Dr Livingston et Mme Adamo présentent tous les trois un mémoire au comité.



At 7:40 p.m., it was agreed — That the committee adjourn to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Thursday, February 13, 2003

(15)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day, at 10:56 a.m., in room 257, East Block, the Chair, the Honourable Senator Furey, Chair, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Beaudoin, Bryden, Cools, Furey, Jaffer, Joyal, P.C., Nolin, Pearson and Smith, P.C. (9).

*Other senators present:* The Honourable Senators Buchanan, P.C. and St. Germain, P.C. (2).

*In attendance:* From the Library of Parliament, Nancy Holmes and Gérald Lafrenière.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, November 20, 2002, the committee continued its study of Bill C-10, An Act to amend the Criminal Code (cruelty to animals and firearms) and the Firearms Act. (*For complete text of Order of Reference see proceedings of the committee, Issue No. 2*)

WITNESSES:

AS A PANEL:

*From REAL Women of Canada:*

Ms. Gwendolyn Landolt, National Vice President;

Ms. Diane Watts, Researcher.

*From the Campaign Life Coalition:*

Ms. Karen Murawsky, National Director of Public Affairs;

Mr. Aidan Reid, National Public Affairs Officer.

Each organization made an opening statement and together, witnesses answered questions.

The Campaign Life Coalition and REAL Women of Canada each submitted a brief to the committee.

At 12:40 p.m., it was agreed — That the committee adjourn to the call of the Chair.

ATTEST:

À 19 h 40, il est convenu — Que le comité suspende ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le jeudi 13 février 2003

(15)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 56, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est sous la présidence de l'honorable sénateur Furey (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Beaudoin, Bryden, Cools, Furey, Jaffer, Joyal, c.p., Nolin, Pearson, et Smith, c.p. (9).

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Buchanan, c.p., et St. Germain, c.p. (2).

*Également présents:* De la Bibliothèque du Parlement, Nancy Holmes et Gérald Lafrenière.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 20 novembre 2002, le comité poursuit l'étude du projet de loi C-10, Loi modifiant le *Code criminel* (cruauté envers les animaux et armes à feu) Et la Loi sur les armes à feu. (*Voir le texte complet de l'ordre de renvoi dans le fascicule n° 2 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS:

EN TABLE RONDE:

*De REAL Women of Canada:*

Mme Gwendolyn Landolt, vice-présidente nationale;

Mme Diane Watts, chercheuse.

*De la Coalition nationale pour la vie:*

Mme Karen Murawsky, directrice nationale des affaires publiques;

M. Aidan Reid, agent des Affaires publiques nationales.

Chaque représentant fait une déclaration et ils répondent ensemble aux questions.

La Coalition nationale pour la vie et REAL Women of Canada présentent tous les deux un mémoire au comité.

À 12 h 40, il est convenu — Que le comité suspende ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

*La greffière du comité,*

Marcy Zlotnick

*Clerk of the Committee*



**EVIDENCE**

OTTAWA, Wednesday, February 12, 2003

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-10B, to amend the Criminal Code (cruelty to animals), met this day at 4:02 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator George J. Furey** (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

**The Chairman:** This afternoon we have two panels to assist us with our consideration of Bill C-10 insofar as it relates to proposed changes to the cruelty to animals provisions of the Criminal Code.

The first panel is from Inuit Tapiriit Kanatami. As you no doubt recall, this group had wanted to appear before Christmas and very graciously agreed to come today. We thank them very much for their consideration and forbearance.

The second panel was put together pursuant to a request by the committee to hear from experts who could elaborate on the issue of pain experienced by animals. We will be hearing from Dr. Alexander Livingston, from Saskatoon, and from Dr. Shelley Adamo, from Halifax, on this subject.

The first panel, from ITK, is comprised of Mr. Jose Kusugak, president, and Natan Obed, policy adviser.

We will be setting aside one and a half hours per panel. I remind the presenters that they have five minutes for their presentations, after which we will engage in a question and answer period.

**Mr. Jose Amaujaq Kusugak, President, Inuit Tapiriit Kanatami:** Thank you, honourable senators, for the opportunity to address you today on behalf of Inuit Tapiriit Kanatami. Natan Obed, our environmental policy adviser, joins me today and will be able to answer any questions you may have regarding the animal cruelty provisions proposed in Bill C-10B amending the Criminal Code.

Inuit Tapiriit Kanatami represents the four Inuit land claim regions that collectively care for approximately 30 per cent of this great land, or about 3 million square kilometres. More than 43 per cent of Canada's ocean coastline is found within these regions. In addition, a significant part of the country's overall territorial sea and internal waters fall within Inuit land claim areas. The vastness of our territories and the diversity of animals found within them, coupled with the great value we place on our subsistence practices, make this bill very relevant to Canadian Inuit.

Inuit believe in treating animals humanely, and our interaction with animals reflects this belief. We approve of the idea of this bill, but we are not satisfied with certain proposed sections and

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le mercredi 12 février 2003

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel on a renvoyé le projet de loi C-10B, Loi modifiant le Code criminel (cruauté envers les animaux), se réunit à 14 h 02 pour étudier le projet de loi.

**Le sénateur George J. Furey** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président:** Cet après-midi, nous accueillons deux groupes de témoins qui nous aideront dans notre étude du projet de loi C-10, qui vise à modifier les dispositions du Code criminel touchant la cruauté envers les animaux.

Nos premiers témoins nous viennent d'Inuit Tapiriit Kanatami. Comme vous vous en souviendrez sans doute, ce groupe voulait comparaître devant nous avant Noël et a aimablement accepté de le faire aujourd'hui. Nous le remercions sincèrement de sa considération et de son indulgence.

Le deuxième groupe de témoins a été constitué à la demande de membres du comité, qui souhaitent entendre des spécialistes en mesure de fournir des détails sur la douleur éprouvée par les animaux. Nous accueillons donc le Dr Livingston de Saskatoon et Mme Shelley Adamo de Halifax à ce propos.

Le premier groupe de témoins, qui représentent ITK, se compose de M. Jose Kusugak, président, et de Natan Obed, conseiller en politiques.

Nous allons réserver une heure et demie par groupe de témoins. Je rappelle aux témoins qu'ils disposent de cinq minutes pour leur exposé, après quoi nous passerons à la période de questions et de réponses.

**M. Jose Amaujaq Kusugak, président, Inuit Tapiriit Kanatami:** Merci, honorables sénateurs, de l'occasion qui nous est donnée de témoigner devant vous aujourd'hui au nom d'Inuit Tapiriit Kanatami. Natan Obed, notre conseiller en politiques environnementales, m'accompagne aujourd'hui et sera en mesure de répondre à vos questions concernant les modifications des dispositions du Code criminel touchant la cruauté envers les animaux contenues dans le projet de loi C-10B.

Inuit Tapiriit Kanatami représente les quatre régions visées par des revendications territoriales inuites qui, collectivement, comptent pour environ 30 p. 100 de ce vaste territoire, soit environ 3 millions de kilomètres carrés. On trouve dans ces régions plus de 43 p. 100 du littoral canadien. En outre, une bonne part des eaux océaniques et intérieures de l'ensemble du territoire national drainent des régions visées par des revendications territoriales inuites. Étant donné l'immensité de nos territoires et la diversité des espèces animales qu'on y retrouve, sans parler de la grande importance que nous attachons à nos pratiques de subsistance, le projet de loi à l'étude revêt une grande importance pour les Inuits du Canada.

Les Inuits croient au traitement humain des animaux, comme en témoignent nos interactions avec eux. Nous approuvons l'idée qui sous-tend le projet de loi, mais certaines dispositions



some issues surrounding the legislative process. Even though meaningful consultation is required for federal legislative action involving Aboriginal people, no such consultation with Inuit has taken place within the legislative process on this bill.

ITK sent a November 28, 2001 letter to the Minister of Justice expressing our opinions on the bill and stating our wish to be meaningfully included in the legislative process. That was 15 months ago. We received a response from Justice Minister Cauchon last month. His letter states:

I would like to assure you that in fact efforts were made to include the views of Aboriginal stakeholders. A copy of the 1998 consultation document entitled *Crimes Against Animals* was sent to many Aboriginal organizations for their input and views.

We do not agree with Minister Cauchon that a single mass mailing constitutes meaningful consultation. The Department of Justice has argued before this committee that it has clarified the definition of "animal" in proposed section 182.1. We disagree.

Under the proposed definition, any living organism can be deemed an animal if it has the capacity to feel pain. Nowhere in the bill is there a definition of pain or how it can be measured in animals, or who could possibly be the competent authority to say whether any living organism can feel pain.

Since the proposed definition could encompass a vast array of species, it would be difficult to argue which animals do not fit within this new definition. This wide definition creates an opening for those who may wish to prosecute Inuit for violating proposed section 182.1 by causing pain to any organism that Inuit harvest. If the definition of "animal" is to be amended, its replacement should better serve the people it will affect. The proposed definition of "animal" is not an improvement on the existing definition, nor is it clearer.

We recommend that the existing definition of "animal" remain unaltered. The old definition has worked well for Inuit for many years. We see no reason to change it. The new offence of acting in a brutal or vicious manner towards an animal, and the failure to define those terms, will create further risks that Inuit harvesters will be targeted for litigation, even though they are acting within their constitutional rights. This new provision, without any consideration for Aboriginal rights, is unacceptable.

The result of such litigation related to proposed section 182.1 and 182.2(1)(b) would mean overwhelming dietary and cultural costs for Inuit communities. Under the proposed amendment, Inuit harvesting practices such as harpooning a seal or a whale might be considered brutal, vicious or cruel and could result in imprisonment for up to five years. While this may seem

proposées et quelques problèmes entourant le processus législatif ne nous donnent pas satisfaction. Même si les mesures législatives fédérales qui concernent les Autochtones doivent faire l'objet de consultations significatives, dans le cas présent, les Inuits n'ont pas été consultés.

Le 28 novembre 2001, ITK a écrit au ministre de la Justice pour lui faire part de son opinion sur le projet de loi et de sa volonté d'être associé de façon significative au processus législatif. C'était il y a quinze mois. Le mois dernier, nous avons reçu une réponse du ministre de la Justice, M. Cauchon. On y lit:

Je tiens à vous assurer que nous mettrons tout en œuvre pour tenir compte des vues des intervenants autochtones. On a fait parvenir une copie du document de consultation de 1998 intitulé *Crimes contre les animaux* à de nombreuses organisations autochtones en les invitant à nous faire part de leurs commentaires et de leurs points de vue.

Nous ne sommes pas d'accord avec le ministre Cauchon pour dire qu'un seul publipostage massif constitue des consultations significatives. Le ministère de la Justice a soutenu devant le comité qu'il avait clarifié la définition d'«animal» proposée à l'article 182.1. Nous ne sommes pas d'accord.

En vertu de la définition proposée, tout organisme vivant peut être considéré comme un animal, à condition qu'il ait la capacité d'éprouver de la douleur. Dans le projet de loi, on ne définit nulle part la douleur ni la façon dont on peut la mesurer chez les animaux. D'ailleurs, aucune autorité compétente n'est en mesure d'établir si un organisme vivant est en mesure d'éprouver de la douleur.

Comme la définition proposée s'appliquerait à un large éventail d'espèces, il serait difficile d'établir quels animaux ne répondent pas à la nouvelle définition. En fait, ceux qui souhaitent poursuivre des Inuits pour avoir contrevenu à l'article 182.1 en provoquant de la douleur chez les organismes qu'ils récoltent pourraient invoquer cette définition générale. Si on modifie la définition d'«animal», la solution de rechange devrait mieux servir les intérêts des parties qui seront touchées. La définition proposée d'«animal» ne constitue pas une amélioration par rapport à la définition existante, et elle n'est pas plus claire.

Nous recommandons que la définition existante d'«animal» demeure telle qu'elle est aujourd'hui. Elle sert bien les Inuits depuis des années. Nous ne voyons aucune raison de la modifier. La nouvelle infraction, tuer sauvagement ou cruellement un animal, sans parler du défaut de définir ces termes, fera courir des risques de poursuites plus grands aux Inuits qui récoltent les ressources, même s'ils le font conformément à leurs droits constitutionnels. Cette nouvelle disposition, introduite sans égard aux droits des Autochtones, est inacceptable.

Des poursuites intentées en vertu de l'article 182.1 et de l'alinéa 182.2(1)(b) proposés entraîneraient des coûts nutritionnels et culturels accablants pour les communautés inuites. En vertu de la modification proposée, les pratiques de récolte inuites, par exemple tuer un phoque ou une baleine au harpon, pourraient être considérées comme brutales, sauvages ou cruelles et être



unthinkable today, who can tell how the Canadian public will interpret Inuit hunting practices in 50 or 100 years?

Since the bill fails to provide the current upfront legal protection by not incorporating the phrase “legal justification, excuse or colour of right,” from section 429(2) of the Criminal Code, ITK suggests that the pre-1997 Aboriginal non-derogation clause be inserted into this bill, reading:

For greater certainty, nothing in this Part shall be construed so as to abrogate or derogate from any existing Aboriginal or treaty rights of the Aboriginal peoples of Canada under section 35 of the Constitutional Act, 1982.

This wording is the only non-derogation clause that ITK will support. In conclusion, Inuit demand assurance that this proposed legislation would not in any way be interpreted to mean that established best-harvesting practices currently employed by Inuit are cruel or vicious or brutal. Assurance will not come from blanket statements from governmental departments that Inuit subsistence practices are not affected by this proposed legislation. Assurance will come from including Inuit in the legislative process, from reverting to the established definition of “animal,” from acknowledging our right to use Inuit animal cruelty standards by including section 429(2) of the Criminal Code, and from including the pre-1997 Aboriginal non-derogation clause.

We are not satisfied with Bill C-10B. We are concerned that Inuit will be targets for litigation stemming from the provisions in the bill. We are aware and alarmed that we could be criminalized for our treatment of and interaction with the animals we have respected, valued and depended upon for our subsistence for as long as we have been part of the Arctic ecosystem. Inuit have been stewards of the Arctic and its vast resources from time immemorial and plan to continue this important role in the future. We would like to see the bill encourage, not impede, Inuit relationships with the animals and the lands on which they live.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Kusugak.

**Senator Baker:** Senator Watt has been trying to educate a great many of us regarding the actual wording of his proposed amendment that meets, I believe, what you have been arguing for here before the committee.

Certainly Senator Adams has tried, over time, to explain to other witnesses who have appeared before the committee the special interests pertaining to the rights of people as affected by this new bill.

passibles d’une peine d’emprisonnement maximale de cinq ans. Si cela semble aujourd’hui impensable, qui peut dire comment le public canadien interprétera les pratiques de chasse des Inuits dans 50 ou 100 ans?

Puisque le projet de loi n’assure pas une protection juridique en amont en négligeant de reprendre les notions d’apparence de droit, de justification légale ou d’excuse légale du paragraphe 429(2) du Code criminel, ITK propose qu’on insère dans le projet de loi la clause non dérogoire pour les Autochtones d’avant 1997, laquelle se lit comme suit:

Il est entendu que la présente loi ne porte pas atteinte à la protection des droits existants — ancestraux ou issus de traités — des peuples autochtones du Canada découlant de leur reconnaissance et de leur confirmation au titre de l’article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982.

Cette formulation est la seule clause non dérogoire qu’ITK appuiera. En conclusion, les Inuits veulent avoir l’assurance que les dispositions législatives proposées ne pourront en aucun cas être interprétées comme signifiant que les meilleures pratiques de récolte actuellement utilisées par les Inuits sont sauvages, cruelles ou brutales. À cet égard, ils ne se contenteront pas de déclarations générales émanant de ministères du gouvernement selon lesquelles les pratiques de subsistances des Inuits ne sont pas touchées par les dispositions législatives proposées. Les assurances en question passent par l’inclusion des Inuits dans le processus législatif, le retour à la définition établie d’«animal», la reconnaissance du droit que nous avons d’utiliser les normes en vigueur chez les Inuits en ce qui a trait à la cruauté envers les animaux grâce à l’inclusion du paragraphe 429(2) du Code criminel et l’inclusion de la clause non dérogoire pour les Autochtones d’avant 1997.

Le projet de loi C-10B ne nous donne pas satisfaction. Nous craignons que les Inuits ne soient la cible de poursuites découlant des dispositions du projet de loi. Nous sommes conscients et inquiets du fait que le traitement que nous réservons aux animaux et nos interactions avec eux puissent faire de nous des criminels. Or, nous respectons et valorisons les animaux depuis notre arrivée dans l’écosystème de l’Arctique; en fait, notre subsistance dépend d’eux. Les Inuits sont les intendants de l’Arctique et de ses nombreuses ressources depuis des temps immémoriaux et ils entendent continuer de jouer ce rôle important à l’avenir. Nous aimerions que le projet de loi encourage les relations des Inuits avec les animaux et les terres sur lesquelles ils vivent au lieu de les empêcher.

**Le président:** Je vous remercie beaucoup, monsieur Kusugak.

**Le sénateur Baker:** Le sénateur Watt a tenté de sensibiliser bon nombre d’entre nous à la formulation d’une modification qui répond, je crois, aux objections que vous avez soulevées devant le comité.

Il est certain que le sénateur Adams a tenté au fil des jours d’expliquer à d’autres témoins ayant comparu devant le comité les intérêts particuliers relatifs au droit des personnes touchées par ce nouveau projet de loi.

The Minister of Fisheries administers the Fisheries Act and whatever he says is the law. The people of Nunavut have taken the Minister of Fisheries to court from time to time. I noticed that they won one case in 1997 regarding an allocation of turbot around Nunuvut, which was overruled by the Federal Court of Appeal and then turned down by the Supreme Court of Canada. There was another affecting what happens on land, as well as what happens on the ocean, and that court case was lost as well.

The Fisheries Act presently speaks about fishing for seals and other mammals under regulations called the "Marine Mammal Regulations." Those regulations discuss how one kills a seal, what one is supposed to do, and severely restrict how one kills an animal. However, there are exemptions there for what are called "beneficiaries." In other words, if you are subject to the James Bay Agreement or some other federal government agreement, you are exempt from many of the provisions. Section 49(2) of the Fisheries Act refers to "colour of right."

Under the Fisheries Act, if people can prove that they were doing something that they honestly believed was their right to do, then they are innocent.

As Senators Watt and Adams have pointed out, Bill C-10B provides you with no protection at all. You have no status as a beneficiary. There is nothing under this bill to protect you from what you refer to as "malicious prosecutions." Certainly there are no guidelines in that regard.

You recommend the inclusion of colour of right in Bill C-10B. Furthermore, you are asking that the non-derogation clause be inserted in the bill. Would that solve the problem for you?

**Mr. Natan Obed, Policy Adviser, Inuit Tapiriit Kanatami:** Honourable senators, that would go some way to alleviating our concerns with the bill. That would not be the only thing that we would be looking for. We would also be looking for explicit mention within the bill of an exemption for Inuit under land claims agreements, or something of that nature, which would explicitly clarify that Inuit have special rights and special concerns.

**Senator Baker:** Do you have any comment at all about the existing law on animals and mammals under the Fisheries Act? Do you have any feelings about the Fisheries Act and the regulations that apply to the same subject that we are talking about today?

**Mr. Obed:** I am not familiar with that piece of legislation and I cannot comment on it.

**Senator Baker:** That is a fair answer.

As Senator Watt has pointed out, in future, the law enforcement authorities, or somebody bringing an action against a hunter, will now have a choice. They will have the choice either to prosecute under the Fisheries Act, the marine mammals legislation, or the Criminal Code.

Le ministre des Pêches administre la Loi sur les pêches, et ses propos font la loi. À l'occasion, les habitants du Nunavut ont traîné le ministre des Pêches devant les tribunaux. Je constate qu'ils ont eu gain de cause en 1997 concernant une allocation de turbots autour du Nunuvut, décision qui a été annulée par la Cour d'appel fédérale, après quoi la Cour suprême du Canada a rejeté l'appel. Il y a eu un autre cas concernant l'activité terrestre et maritime, et la cause a elle aussi été perdue.

Dans la Loi sur les pêches, il est aujourd'hui question de la pêche aux phoques et à d'autres mammifères aux termes du Règlement sur les mammifères marins. Dans ce règlement, il est question de la façon de tuer un phoque et de ce qu'on est censé faire. Les modalités sont strictement balisées. Cependant, on prévoit des exceptions pour ceux qu'on appelle les «bénéficiaires». Si, en d'autres termes, vous êtes visé par la Convention de la baie James ou un autre accord conclu avec le gouvernement fédéral, vous êtes exempté d'un bon nombre de dispositions. Le paragraphe 49(2) de la Loi sur les pêches, on fait référence à la notion d'apparence de droit.

En vertu de la Loi sur les pêches, les personnes capables de prouver qu'elles croyaient honnêtement être autorisées à faire ce qu'elles faisaient sont réputées innocentes.

Comme les sénateurs Watt et Adams l'ont souligné, le projet de loi C-10B ne vous assure aucune protection. Vous n'avez pas de statut de bénéficiaires. Dans ce projet de loi, rien ne vous met à l'abri de ce que vous qualifiez de «poursuites abusives». Il n'y a absolument pas de lignes directrices à cet égard.

Vous recommandez l'inclusion de la notion d'apparence de droit dans le projet de loi C-10B. En outre, vous demandez l'inclusion de la clause non dérogatoire dans le projet de loi. Cela réglerait-il le problème pour vous?

**M. Natan Obed, conseiller en politiques, Inuit Tapiriit Kanatami:** Honorables sénateurs, de telles mesures contribueraient à atténuer certaines des préoccupations que nous inspire le projet de loi. Ce n'est cependant pas tout ce que nous souhaitons obtenir. Nous aimerions également que, dans le projet de loi, on inclue expressément une exemption pour les Inuits visés par les accords sur les revendications territoriales ou un mécanisme de cette nature, qui porterait de façon explicite que les Inuits ont des préoccupations et des droits particuliers.

**Le sénateur Baker:** Avez-vous des commentaires à faire au sujet des dispositions législatives relatives aux animaux et aux mammifères découlant de la Loi sur les pêches? Avez-vous une opinion au sujet de la Loi sur les pêches et de la réglementation qui s'applique au sujet dont il est question aujourd'hui?

**M. Obed:** Je ne connais pas le texte de loi en question. Je ne suis donc pas en mesure de me prononcer à son sujet.

**Le sénateur Baker:** Voilà une réponse honnête.

Comme le sénateur Watt l'a souligné, les responsables de l'application des lois ou quiconque prend des mesures contre un chasseur auront désormais un choix. On pourra poursuivre aux termes de la Loi sur les pêches, des dispositions relatives aux mammifères marins ou du Code criminel.



**Senator St. Germain:** My question relates to the non-derogation clause. Senator Baker pointed out that Senators Watt and Adams have been concerned about the situations that relate to section 35. Here in Ottawa everybody jumps up and down saying they will protect native rights by virtue of section 35, and then we see proposed legislation like Bill C-68, which is the gun registration, which negatively impacts your people, and the Endangered Species Act that was rammed through, which is also detrimental to you. Yet we see these people pontificating about protecting their great Charter of Rights and Freedoms that was established here in 1982. The same people in the House of Commons and the Senate allow these pieces of proposed legislation to go through. I believe those are detrimental to the Inuit and the Aboriginal peoples as a whole.

In your presentation you suggest the wording, "For greater certainty, nothing in this Part shall be construed so as to abrogate or derogate from any existing Aboriginal or treaty rights of the Aboriginal peoples of Canada under section 35 of the Constitution Act, 1982."

Nunuvut has challenged the gun registration in the courts, I believe. Are you planning any action over and above that in regard to the protection of your rights?

**Mr. Obed:** Are you specifically asking about the non-derogation clause?

**Senator St. Germain:** I am asking what your general approach will be. I believe your rights have been violated under Bill C-68. My understanding is that that is the case under the Endangered Species Act, too. If those rights have not been violated yet, they could be.

There is other proposed legislation that could be even more detrimental. Is there a plan to deal with all this as a whole, or will you deal with these matters individually?

**Mr. Kusugak:** Even on the fisheries issue that was mentioned by Senator Baker, the land claims treaties were supposed to prevail. We have sections in land claims defined as "constitutionally protected rights" that are often broken. Inuit like to work through the process.

We do not really work in a segregated way, and if we can make the changes following some of the suggestions that Senator Watt had made, we would be happy. It says here, for example, under the killing or harming of animals, everyone who commits an offence "wilfully or recklessly..." "Wilfully," as Inuit would understand it, would mean with the joy and pleasure of the kill. It is not a matter of joy or "wilfully" in that way; it is a matter of feeding your family. I was in the office recently talking about this presentation and I was reminded that, when we were doing some house-to-house visits across the Arctic, it seemed every house had caribou, whale, seal, walrus or something that had to be killed in one way or another. It was not done wilfully, cunningly or happily, but as harvesting for a meal.

**Le sénateur St. Germain:** Ma question porte sur la clause non dérogoire. Le sénateur Baker a mentionné que les sénateurs Watt et Adams s'inquiètent de cas concernant l'article 35. Ici, à Ottawa, tout le monde trépigne en disant qu'on va protéger les droits des Autochtones grâce à l'article 35, puis on nous arrive avec le projet C-69, qui concerne l'enregistrement des armes à feu et a des impacts négatifs sur votre peuple, et la loi sur les espèces en péril qu'on a fait adopter à toute vapeur et qui vous porte également préjudice. On voit ces gens pontifier au sujet de la protection de la merveilleuse Charte des droits et libertés qui a été adoptée ici en 1982. À la Chambre des communes et au Sénat, les mêmes personnes permettent l'adoption de projets de loi de cette nature. Pour ma part, je suis d'avis qu'ils portent préjudice aux Inuits et aux Autochtones dans leur ensemble.

Dans votre exposé, vous proposez la formulation suivante: «Il est entendu que la présente loi ne porte pas atteinte à la protection des droits existants — ancestraux ou issus de traités — des peuples autochtones du Canada découlant de leur reconnaissance et de leur confirmation au titre de l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982.»

Au Nunuvut, on a, je crois, contesté l'enregistrement des armes à feu devant les tribunaux. Envisagez-vous d'autres mesures en ce qui a trait à la protection de vos droits?

**M. Obed:** Faites-vous expressément référence à la clause non dérogoire?

**Le sénateur St. Germain:** Je vous demande ce que sera votre approche générale. Je pense que le projet de loi C-68 a contrevenu à vos droits. Si je comprends bien, il en va de même pour la Loi sur les espèces en péril. Si les droits en question n'ont pas été violés, ils pourraient l'être.

Il y a d'autres dispositions législatives qui pourraient être encore plus nuisibles. Envisagez-vous de vous attaquer au problème dans son ensemble, ou allez-vous aborder chacune de ces questions une à la fois?

**M. Kusugak:** Même en ce qui a trait à la question des pêches évoquée par le sénateur Baker, les traités sur les revendications territoriales étaient censés avoir la préséance. Dans ces documents, on retrouve ce qu'on appelle des «droits protégés par la Constitution» qui sont souvent violés. Les Inuits aiment à suivre la procédure établie.

Nous ne travaillons pas vraiment de façon isolée, et nous serions ravis de faire changer les choses suivant certaines des suggestions du sénateur Watt. Ici, par exemple, sous la rubrique «tuer ou blesser des animaux», on parle d'infractions commises «volontairement ou sans se soucier des conséquences de son acte». Pour un Inuit, «volontairement» s'entend de la joie ou du plaisir pris à tuer. Ce n'est pas une question de joie ni d'agir «volontairement» comme on l'entend; il s'agit plutôt de nourrir sa famille. Au bureau, récemment, je discutais du présent exposé, et on m'a rappelé que, au moment où nous faisons du porte à porte dans l'Arctique, il y avait dans toutes les maisons du caribou, de la baleine, du phoque, du morse ou autre chose qu'il avait fallu tuer d'une façon ou d'une autre. On n'avait agi ni volontairement, ni astucieusement, ni joyeusement. En fait, on avait récolté une ressource pour s'en nourrir.

There is joy in hunting if you have been doing it for thousands of years, but when Inuit see on television the catch, snag and release of fish, they consider that to be cruelty because it is just playing with the fish.

However, if you have to harpoon whales and seals and so on, the whole idea is not to do it for the fun of it; it is to make sure it does not sink after you kill it. If you do not allow harpooning because it is considered cruel or something like that, we will be wasting an awful lot of seals, because seals only float in the winter. Other times of the year they sink, because the fat layer is thinner. Every one that you shoot will sink, if you do not harpoon it first. We will be wasting an awful lot of seals or whales in order to get one to feed the family. There has to be some understanding of what we call "the animal presenting itself." There is language like that, and everything that has to do with cruelty, which means to take pleasure in it and to play with animals. Any of those kinds of actions are defined as cruelty to animals. People say that if you are cruel to animals, they will get back at you, through sickness in your child or whatever. There are real issues, and that is why this is so important. However, definitions must acknowledge that we do not see it the way southern people sometimes look at it. It is really funny how, sometimes, we hunt our way, and the people who are catching fish, tearing the mouth and releasing them, say that it is perfectly right and apparently the best thing to do with fish.

Because the cost of store-bought food is so high, if people start getting scared to hunt because of this seeming cruelty, it will be so bad for them, because every household is stacked with country food at the moment. As a matter of fact, that is cruelty to humans.

I know that does not directly address your question.

**Senator St. Germain:** Very briefly, what concerns me is the basic erosion of Aboriginal rights that is taking place. It comes one after another. First of all, the most obvious, was Bill C-68, then the Endangered Species Act came through and now this cruelty-to-animals amendment, all of which fly in the face of land claims treaties that should prevail to protect your interests. However, if legislation like this continues, and you are subject to that legislation, you have a real problem.

My question was whether you have a strategy to deal with all these things. They are all basically the same thing, just presented in a bit of a different way. This cruelty-to-animals amendment is more severe because it is in the eyes of the individual. People can interpret this. Some could conceive of the removal of any life, for example, a fly, a seal or anything, as cruelty.

Si vous êtes chasseur de père en fils depuis des milliers d'années, la chasse procure de la joie, mais quand les Inuits voient à la télévision des pêcheurs qui capturent, décrochent et libèrent des poissons, ils y voient une forme de cruauté: en fait, on ne fait que s'amuser avec le poisson.

Si, en revanche, on harponne des baleines et des phoques ou d'autres animaux, l'idée est non pas de s'amuser, mais bien plutôt d'éviter que la bête ne coule après avoir été tuée. Si on n'autorise plus l'utilisation du harpon, parce qu'on la considère comme cruelle ou autre chose du genre, nous allons perdre des tas de phoques parce qu'ils ne flottent qu'en hiver. À d'autres périodes de l'année, ils coulent parce que la couche de gras est plus mince. Si vous ne la harponnez pas d'abord, tous les individus que vous abattez vont couler. Pour répondre à ses besoins, une famille gaspillera de nombreuses baleines ou de nombreux phoques. Il faut comprendre ce que nous appelons l'«animal qui se présente». Il existe des expressions du genre en rapport notamment avec tout ce qui concerne la cruauté, c'est-à-dire prendre plaisir à la chose et jouer avec les animaux. Ces actions sont définies comme de la cruauté envers les animaux. Si vous faites preuve de cruauté envers les animaux, ils vont se venger, dit-on, en faisant en sorte que vos enfants tombent malades ou je ne sais quoi. De véritables problèmes se posent, et c'est pourquoi la question est si importante. Cependant, les définitions doivent tenir compte du fait que nous ne voyons pas toujours les choses de la même façon que les habitants du Sud. Nous avons notre façon de pêcher, et c'est parfois amusant d'entendre des gens qui capturent des poissons et leur déchirent la gueule avant de les relâcher dire que c'est parfaitement acceptable et, en apparence, la meilleure façon de faire les choses.

Les aliments achetés dans les magasins coûtent très cher. Si nos gens ont peur de chasser et d'être considérés comme cruels, leur vie deviendra très difficile: à l'heure actuelle, la nourriture traditionnelle abonde dans tous les foyers. En fait, il s'agit de cruauté envers les humains.

Je sais que cela ne répond pas directement à votre question.

**Le sénateur St. Germain:** Très brièvement, ce qui me préoccupe, c'est l'érosion fondamentale des droits autochtones dont on est témoin. Un empiètement n'attend pas l'autre. D'abord, il y a eu le plus évident, c'est-à-dire le projet de loi C-68, puis la loi sur les espèces en péril a été adoptée, et il y a enfin la modification visant la cruauté envers les animaux, autant d'éléments qui vont à l'encontre des traités sur les revendications territoriales qui devraient avoir la préséance afin de protéger vos intérêts. Si on continue d'adopter des textes de loi de cette nature et que vous y êtes assujettis, vous serez confrontés à un véritable problème.

J'aimerais maintenant savoir si vous avez arrêté une stratégie pour faire face à ces situations. Essentiellement, il s'agit toujours de la même chose, même si on présente chaque fois les choses sous un jour un peu différent. La modification relative à la cruauté envers les animaux est plus grave dans la mesure où elle concerne chacun à titre personnel. On peut l'interpréter. Certains risquent de considérer que le fait d'enlever la vie à une mouche, un phoque ou autre chose, par exemple, constitue une forme de cruauté.



My concern is that it costs a lot of money to challenge these situations, and often, you people are not in a position to do that. You just do not have the readily available wealth to challenge these things. That is why Senators Adams, Watt, Gill and I are concerned about it. Do you have a strategy together with other Aboriginal peoples? I believe Nunavut filed claim with regard to Bill C-68, the gun registration.

**Senator Watt:** They have won temporarily.

**Senator St. Germain:** They obtained an injunction because it was construed as a violation of your rights under section 35. That is why I am asking if there is an overall strategy, because the Department of Justice has said other things about non-derogation clauses.

**Senator Bryden:** We went to a great deal of effort to separate the firearms issue from the cruelty to animals issue. It is not over yet, but to this point we seem to be using our rhetoric more on Bill C-68, the firearms legislation, than on this. One of the reasons for separating them was so we could concentrate on this particular proposed legislation.

**Senator St. Germain:** Mr. Chairman, if I may, if you were an Aboriginal person like ourselves, you would not consider it "rhetoric." It is a removal of rights, so the point of view is in the eye of the beholder. I do not think it rhetorical.

**The Chairman:** Let me ask Mr. Kusugak if he has anything else to add in response to your last question about an overall plan with respect to this particular bill.

**Mr. Kusugak:** We have been dealing, at least when I was with Nunavut Tunngavik Inc., with the fisheries issue. We have also been involved, as the senator mentioned, on the gun control issue. I think we have also been doing what Senator Adams and Senator Watt are doing amongst other senators, teaching others about the Arctic, the peoples, the animals and so on. We are doing that.

It is the only way. The real difference that we can make is to teach the Canadian public, as well as others, to accept that there are different societies in Canada. We are a multicultural society. We are not a big melting pot, like the United States. We accept that there are differences among the Indian people, the Inuit, the Italians and the French. We should not accept just that we are different in colour, but that we have different geographical areas, languages, meals and so on. I am doing my part at least, as President of Inuit Tapiriit Kanatami, going to different universities and I have plans. For example, we are doing an Arctic tour with some senior officials from the federal government, taking them to Kuujuaq and other communities to show them what the houses are like, the community, and feed them some of the food that we are talking about here, for example.

Ce qui m'inquiète, c'est que la contestation de mesures de ce genre coûte cher, et vous n'êtes souvent pas en mesure de le faire. Vous ne disposez pas immédiatement des ressources nécessaires pour contester de telles choses. C'est pourquoi la situation nous inquiète, les sénateurs Adams, Watt, Gill et moi. Avez-vous établi une stratégie concertée avec d'autres Autochtones? Je crois savoir que le Nunavut a exercé un droit d'action en justice au regard du projet de loi C-68, qui porte sur l'enregistrement des armes à feu.

**Le sénateur Watt:** Il a obtenu gain de cause à titre temporaire.

**Le sénateur St. Germain:** Il a obtenu une injonction parce que l'on considère que la mesure contrevient à vos droits aux termes de l'article 35. Voilà pourquoi je me demande si vous avez adopté une stratégie générale, le ministère de la Justice ayant dit d'autres choses au sujet des clauses non déroatoires.

**Le sénateur Bryden:** Nous avons déployé beaucoup d'efforts pour dissocier la question des armes à feu de celle qui s'applique à la cruauté envers les animaux. Tout n'est pas terminé, mais, jusqu'ici, nous semblons appliquer notre rhétorique davantage au projet de loi C-68, qui concerne les armes à feu, qu'au projet de loi à l'étude. Si nous avons dissocié les deux, c'est notamment pour pouvoir nous concentrer sur le projet de loi en question.

**Le sénateur St. Germain:** Si vous étiez un Autochtone comme nous, monsieur le président, avec votre permission, vous ne considéreriez pas qu'il s'agit de «rhétorique». Il s'agit du retrait de droits. Tout est donc affaire de point de vue. Je ne pense pas qu'il s'agisse de rhétorique.

**Le président:** Permettez-moi de demander à M. Kusugak s'il a autre chose à ajouter en réponse à votre question concernant un éventuel plan général dans le contexte du projet de loi à l'étude.

**M. Kusugak:** Nous nous sommes intéressés, du moins à l'époque où j'appartenais à Nunavut Tunngavik Inc., à la question des pêches. Nous nous sommes aussi intéressés, comme le sénateur l'a indiqué, à la question du contrôle des armes à feu. Nous avons aussi fait ce que le sénateur Adams et le sénateur Watt, me semble-t-il, font parmi les sénateurs, c'est-à-dire initier autrui à l'Arctique, aux personnes qui y vivent, aux animaux et ainsi de suite. Cela, nous le faisons.

C'est la seule façon de faire. Pour faire vraiment bouger les choses, nous devons favoriser chez les Canadiens et d'autres l'acceptation du fait que le Canada se compose de différentes sociétés. Nous formons une société multiculturelle. Nous ne sommes pas un creuset, comme c'est le cas aux États-Unis. Nous acceptons qu'il existe des différences entre les Indiens, les Inuits, les Italiens et les Français. Nous devrions accepter non seulement que nous sommes de couleur différente, mais aussi que nous vivons dans des régions géographiques différentes, que nous parlons des langues différentes, que nous nous nourrissons différemment et ainsi de suite. À titre de président d'Inuit Tapiriit Kanatami, je fais ce que je peux, à tout le moins, en me rendant dans des universités, et j'ai des projets. À titre d'exemple, nous organisons une visite dans l'Arctique à l'intention de quelques cadres supérieurs du gouvernement fédéral: ils viennent à Kuujuaq et dans d'autres collectivités voir de quoi nos communautés et nos maisons ont l'air, et nous leur faisons goûter certains des aliments dont il est ici question, par exemple.

At the same time, we are preparing for a cross-Canada tour to talk at universities and to others about this diverse country and how Inuit are not only different in colour, but also in their geography and the life they live.

I thank the senator for asking that question. The only way that I can answer it right now is to say we do not have an overall plan. The Nunuvut court case, for example, is being watched by the Labrador Inuit Association, the Inuvialuit Council, as well as the Northern Quebec Makivik Corporation and is supported by them. We were all talking about, on the gun control issue, the Alberta case, where they might look at it as a property law, but then Nunavut Tunngavik Inc. decided to go forward under section 5 of their claims, and we started supporting that. We have overall plans that way.

The overall plan is to get the support of Canada, to make Canadians realize that there is a definition of cruelty as far as Inuit are concerned. There are harvesting definitions as well, and we must define Inuit, not just as harvesters, but as part of the ecosystem that existed, I think, many years before the Europeans came, and we still have that role today.

**Senator Beaudoin:** One problem should be dealt with right from the beginning. It is section 35 of the Constitution Act of 1982, where you have collective rights enshrined in the Constitution of Canada. The Supreme Court has interpreted it very generously, and I agree with the court. It is much better than a clause in a bill. It is right in the heart of the Constitution that the Aboriginal people have collective rights. Some of those rights are fishing, hunting, gathering, et cetera. My first reaction is that the Aboriginal people are already protected in the Constitution itself. Strictly speaking, they do not need an exemption clause.

I know you will say yes, it is true that it is in the Constitution, but if they do not apply section 35, we have to go before the courts. I agree with you. However, I am not at all afraid that the rights of the Aboriginal nations are not duly protected right from the beginning. If we use an exemption clause, I think we should say only, subject to section 35 of the Constitution Act of 1982 and so forth applies to the Aboriginal nation.

It is much better than a strictly statutory clause of exemption because a Constitution is superior to a statute. Perhaps we should take that into account. I understand what they say. They are right and I agree entirely. The *Sparrow* case is clear-cut. You have rights that we do not. There is no doubt about that.

En même temps, nous préparons une tournée pancanadienne à l'occasion de laquelle nous nous adresserons à des universitaires et à d'autres pour faire connaître notre pays diversifié et montrer que les Inuits diffèrent non seulement sur le plan de la couleur, mais aussi sur celui du milieu géographique et de la vie qu'ils mènent.

Je remercie le sénateur d'avoir posé sa question. Tout ce que je puis dire pour le moment, c'est que nous n'avons pas de plan d'ensemble. La Labrador Inuit Association, l'Inuvialuit Council et la Société Makivik du Nouveau-Québec surveillent et appuient la cause du Nunuvut. En ce qui concerne la question du contrôle des armes à feu, nous nous intéressons tous au cas de l'Alberta, où on pourra aborder la question sous l'angle du droit à la propriété, mais lorsque Nunavut Tunngavik Inc. a décidé d'aller de l'avant en évoquant l'article 5 du traité concernant ses revendications, nous lui avons accordé notre appui. En ce sens, nous avons des projets généraux.

L'idée générale, c'est d'obtenir le soutien du Canada et d'amener les Canadiens à prendre conscience du fait que, du point de vue des Inuits, il existe une définition de la cruauté. Il existe aussi des définitions qui s'appliquent à la récolte, et nous devons définir les Inuits non seulement à titre non seulement de «récoltants», mais aussi d'éléments de l'écosystème qui existait, je pense, de nombreuses années avant l'arrivée des Européens, et ce rôle nous échoit encore aujourd'hui.

**Le sénateur Beaudoin:** On devrait régler la question d'entrée de jeu. Je fais référence à l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982, où nos droits collectifs sont enchâssés dans la Constitution du Canada. La Cour suprême a interprété ces droits de façon très généreuse, et je suis d'accord avec elle. Il s'agit d'un mécanisme nettement supérieur à une disposition incluse dans un projet de loi. Les droits collectifs des Autochtones figurent en plein cœur de la Constitution. Certains de ces droits concernent la pêche, la chasse, la cueillette, et cetera. Ma première réaction, c'est que les Autochtones sont déjà protégés par la Constitution elle-même. À strictement parler, ils n'ont pas besoin d'une clause de limitation.

Vous me répondrez que cette protection a beau être inscrite dans la Constitution, vous devez, en cas de non-application de l'article 35, vous adresser aux tribunaux. Je suis d'accord avec vous. Cependant, je ne crains pas du tout que les droits des nations autochtones ne soient pas dûment protégés dès le départ. Si on a recours à une clause limitative, je pense que nous devrions nous contenter de mentionner que les dispositions s'appliquent sous réserve de l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982 et ainsi de suite concernant la nation autochtone.

Il s'agit d'une solution nettement préférable à une clause limitative purement législative dans la mesure où la Constitution a un statut supérieur. Nous devrions peut-être en tenir compte. Je comprends ce que disent les témoins. Ils ont raison, et je suis tout à fait d'accord avec eux. L'arrêt *Sparrow* est on ne peut plus clair. Vous avez des droits que nous n'avons pas. Cela ne fait aucun doute.



Therefore, if we are to use the non-derogation clause in Bill C-10B, it should be drafted differently from a clause that says that you are exempt. In my opinion, this Bill C-10B will apply subject to the Constitution of Canada, and in particular, section 35 of the Constitution Act of 1982.

That is very important, and it is much better protection for the Aboriginal nations than an exemption in the statute itself.

The only thing that worries me, in practice, is saving the Aboriginal nations from having to go to court to have their rights complied with. However, they are already protected in section 35.

We should perhaps say, as an amendment to Bill C-10B, subject to the protection that already exists in the Constitution — referring to section 35 — this act applies, and so forth.

In my view, it is much more a question of drafting than of substance.

**Senator Adams:** In the brief there, I think it said it takes 15 months to get a letter answered by the minister. Will he explain a little, or will he accept a clause for the Inuit or just say that is the way it is? I do not want to see it happen again as at the beginning of Bill C-68. Senator Watt and I worked on it with the chairman here about six years ago.

**Senator Beaudoin:** Yes, I remember that debate.

**Senator Adams:** We had over 60 witnesses in two weeks. At that time, Mr. Rock kind of accepted things before the bill passed. He was going to recognize us in a different way before gun control was brought in. Then when the bill was passed, he came back to the committee, and he said, "We are all the same. We are all Canadians. Nobody is different." That is what he told us.

I was wondering if the minister who wrote the letter to you would say the same thing to you about Bill C-10B.

According to our rules in the Senate, we are not allowed to make any amendments on House of Commons bills. In the meantime, we can hope for an amendment to pass here in the Senate and in the committee. We will have a little difficulty. Senator Watt and I are outnumbered. We can sit here and ask questions of you. That is our role in the Senate. If a vote comes up on the amendment in the house, we can vote. It is a little difficult to get it past the committee. That is the way the committee system works. In the meantime, what did the minister say to you about Bill C-10B in the letter?

**Mr. Kusugak:** Minister Cauchon?

**Mr. Obed:** Minister Cauchon's reason for removing section 429(2) was, as the deputy minister also said when speaking to this committee in December, that it clarified the

Si, par conséquent, on recourait à une clause non dérogatoire dans le projet de loi C-10B, on ne devrait pas la libeller à la façon d'une disposition portant que vous êtes exempté. À mon avis, le projet de loi C-10B s'appliquera sous réserve de la Constitution du Canada et, en particulier, l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982.

C'est important. À mes yeux, il s'agit pour les nations autochtones d'une protection nettement supérieure à une exemption inscrite dans la loi elle-même.

La seule chose qui me préoccupe en pratique, c'est qu'il faut éviter aux nations autochtones de devoir recourir aux tribunaux pour faire respecter leurs droits. Cependant, ils sont déjà protégés par l'article 35.

En guise de modification du projet de loi C-10B, nous devrions peut-être indiquer que la loi s'applique sous réserve de la protection déjà offerte par la Constitution — nommément l'article 35 — et ainsi de suite.

À mon avis, il s'agit d'un problème de formulation plutôt que de substance.

**Le sénateur Adams:** Dans le mémoire, je crois qu'on dit qu'il a fallu 15 mois pour que le ministre réponde à une lettre. Va-t-il fournir une explication, accepter une disposition pour les Inuits ou se contenter de dire que les choses vont rester comme elles sont? Je ne voudrais pas que se reproduise la situation que nous avons connue au début du projet de loi C-68. Avec le président, le sénateur Watt et moi avons travaillé ici à cette question il y a environ six ans.

**Le sénateur Beaudoin:** Oui, je me souviens de ce débat.

**Le sénateur Adams:** Nous avons entendu 60 témoins en deux semaines. À l'époque, M. Rock avait en quelque sorte accepté des choses avant l'adoption du projet de loi. Il allait nous accorder une reconnaissance différente avant l'introduction du contrôle des armements. Puis, lorsque le projet de loi a été adopté, il est revenu devant le comité et a déclaré: «Nous sommes tous les mêmes. Nous sommes tous canadiens. Personne n'est différent.» Voilà ce qu'il nous a dit.

Je me demandais si le ministre qui vous a écrit la lettre vous dirait la même chose au sujet du projet de loi C-10B.

Selon le Règlement du Sénat, nous ne sommes pas autorisés à apporter une modification à des projets de loi de la Chambre des communes. Entre-temps, nous pouvons espérer qu'une modification sera adoptée ici au Sénat et au comité. Nous allons avoir un peu de mal. Le sénateur Watt et moi sommes minoritaires. Nous pouvons venir nous asseoir ici et vous poser des questions. C'est notre rôle au Sénat. Si la modification est mise aux voix à la chambre, nous pouvons voter. Il est difficile d'aller au-delà de l'étape de l'étude en comité. C'est ainsi que fonctionne le système des comités. Entre-temps, que vous disait le ministre au sujet du projet de loi C-10B dans sa lettre?

**M. Kusugak:** Le ministre Cauchon?

**M. Obed:** Si le ministre Cauchon a retiré le paragraphe 429(2), c'est parce que, comme le sous-ministre l'a aussi affirmé à l'occasion de sa comparution devant votre comité en décembre, la

bill and removed something that was misleading to people, that they did not have the colour of right. That was one of the questions that we raised and he answered.

He did not feel that we were going to be adversely affected at all by this proposed legislation because of our unstated rights and also because of the current practices, not only of Aboriginal people, but also of industry in Canada. They will not be affected by this new bill and nor will Aboriginal interests.

**Senator Adams:** We heard a little about colour of right from some criminal lawyers a few months ago, but I understood that it related to if someone shot your dog on your property, for example, and did not relate to cruelty to animals.

**Senator Beaudoin:** To add to what I have said, I agree with the last three lines in your amendment. I agree that it is certainly not bad to say "for greater certainty" in the statute. The purpose of my intervention was to say that you are already protected in section 35, but it may be very good to say in the statute itself that it is for greater certainty that we refer to that.

In other words, strictly speaking, we do not need it, but in practice, it may save you a lot of trouble. You will not be obliged to go to court.

**Senator Watt:** I will deal with the consultation issue. In his opening remarks, Mr. Kusugak made it clear that there was no proper consultation between his organization and the minister. Senator St. Germain asked what the overall plan of the Aboriginal people is, since their rights are constantly being attacked through legislative avenues, although not through changes to the Constitution, because that cannot be done without a first ministers conference.

Whenever Senator Beaudoin, our constitutional expert, mentions section 35, I get a little worried.

**Senator Beaudoin:** What I say about section 35 is in your favour.

**Senator Watt:** I am referring to the first part of your comments, which I do not think is absolutely correct.

**Senator Beaudoin:** I would like to know why.

**Senator Watt:** The constitutional recognition remains intact, but legislatures can, at times, give it a different interpretation through legislation. That does not mean that we cannot reopen and argue the issue, but that is one reason why I worry when you say that we have our constitutional rights and therefore should not worry.

**Senator Beaudoin:** You cannot have more protection than the Constitution offers.

mesure avait pour effet de clarifier le projet de loi et de supprimer un élément qui induisait les gens en erreur, c'est-à-dire qu'ils n'avaient pas l'apparence de droit. C'est l'une des questions qui ont été soulevées et auxquelles on a répondu.

Le ministre ne croyait pas que les dispositions législatives proposées allaient nous nuire en raison non seulement de nos droits tacites, mais aussi de nos pratiques actuelles, celles des Autochtones, mais aussi celles de l'industrie canadienne. Elles ne seront pas touchées par le nouveau projet de loi, pas plus que les intérêts des Autochtones.

**Le sénateur Adams:** Il y a quelques mois, certains avocats spécialisés en droit pénal nous ont parlé de la question de l'apparence de droit, mais je crois comprendre que le principe s'applique à quelqu'un qui tue votre chien sur votre terrain, par exemple, mais pas à la cruauté envers les animaux.

**Le sénateur Beaudoin:** Pour revenir sur ce que j'ai dit, je suis d'accord avec les trois dernières lignes de la modification que vous proposez. Je suis d'accord pour dire qu'il n'y a certainement pas d'inconvénient à dire «il est entendu» dans le texte de loi. Mon intervention ne visait qu'à préciser que l'article 35 vous protège déjà, mais qu'il serait peut-être très utile de rappeler dans le texte de loi que c'est «entendu».

En d'autres termes, nous n'avons pas besoin de cette disposition à strictement parler, mais, en pratique, elle pourrait vous éviter des tas d'inconvénients. Vous ne serez pas obligés de vous adresser aux tribunaux.

**Le sénateur Watt:** Je vais dire un mot de la question des consultations. Dans ses propos liminaires, M. Kusugak a montré clairement qu'il n'y avait pas eu de consultations adéquates entre le ministre et son organisation. Le sénateur St. Germain s'est interrogé sur le plan général des Autochtones puisqu'on empiète sans cesse sur leurs droits par des voies législatives, sans toutefois passer par des modifications de la Constitution, qui exige la tenue d'une conférence des premiers ministres.

Chaque fois que le sénateur Beaudoin, notre constitutionnaliste, fait référence à l'article 35, je m'inquiète un peu.

**Le sénateur Beaudoin:** Ce que je dis à propos de l'article 35 vous est favorable.

**Le sénateur Watt:** Je fais référence à la première partie de vos commentaires, qui, à mon avis, ne sont pas tout à fait exacts.

**Le sénateur Beaudoin:** J'aimerais bien savoir pourquoi.

**Le sénateur Watt:** La reconnaissance constitutionnelle demeure intacte, mais les assemblées législatives peuvent parfois lui conférer une interprétation différente par l'entremise de textes de loi. Cela ne signifie pas que nous ne pouvons pas rouvrir le débat et discuter de la question, mais c'est l'une des raisons qui font que je m'inquiète lorsque vous dites que nos droits constitutionnels sont acquis et que nous ne devrions pas nous inquiéter.

**Le sénateur Beaudoin:** Vous ne pouvez pas bénéficier d'une protection supérieure à celle qu'offre la Constitution.



**Senator Watt:** I am not asking for more than that. I just want to ensure that the application of our rights in the Constitution remains the same and is not changed through legislative avenues.

The witnesses were saying there that there has not been proper consultation on this issue. Senator St. Germain asked what is the overall plan of the Aboriginal people since our rights are constantly being attacked through legislative avenues, albeit without changing the Constitution. We have been impacted by legislative initiatives such as gun control and various others since 1982.

Any action to be potentially taken by the Inuit of Canada as a whole, be they from Labrador, Nunavut or Nunavik, about which Mr. Kusugak is very knowledgeable, would have to be discussed among the board of directors of ITK.

As a senator, I do not consider this proposed legislation to be bullet proof. I think it could be overturned by the courts very easily, especially in light of section 35 of the Constitution that protects Aboriginal rights.

As I have expressed here many times, our traditional hunting and fishing activities will have to be eventually acknowledged. The way to acknowledge them is to amend this bill. I am not now sure whether there will be a meaningful amendment to accommodate Aboriginal concerns.

To my knowledge, this bill is not in the hands of our leaders and has not been discussed seriously.

Would you agree with that, Mr. Kusugak?

**Mr. Kusugak:** I agree. I know of only one who has studied it. I have tried to talk about it with other people, but they are not aware of it. Mailing out a questionnaire does not really work. There must be a more personal consultation process.

As to whether there is an overall plan, this is the 10th anniversary of Nunavut signing the land claims and they are going to be looking at the overall implementation and some areas that have not been honoured by the other side of the table.

There are a few examples; gun control is one. This may be in conflict with section 5 of the land claims agreement.

A meeting is supposed to be held in March, chaired by one of the land claimant groups, to have all the other land claimant groups to go there to discuss how their implementation processes are going. Northern Quebec has had their implementation process for over 20 years. The Inuvialuit, Western Arctic region has had their process for somewhat less time. Labrador is just finishing theirs. There are many areas that have not been implemented.

**Le sénateur Watt:** Je ne demande pas davantage. Tout ce que je veux, c'est que l'application des droits que nous confère la Constitution demeure la même et ne soit pas modifiée par des voies législatives.

Les témoins nous ont dit qu'il n'y avait pas eu de consultation adéquate à ce propos. Comme on s'attaque sans cesse à nos droits par des voies législatives, sans jamais modifier la Constitution, le sénateur St. Germain a demandé quel était le plan général des Autochtones. Depuis 1982, nous avons été touchés par des initiatives législatives comme celle qui concerne le contrôle des armes à feu et diverses autres.

Les mesures envisagées par les Inuits du Canada dans leur ensemble, qu'ils soient du Labrador, du Nunavut ou du Nunavik, que M. Kusugak connaît très bien, devrait faire l'objet de discussions au conseil d'administration d'ITK.

À titre de sénateur, je ne crois pas que le projet de loi à l'étude soit à toute épreuve. Je pense que les tribunaux pourraient très facilement l'invalidier, en particulier à la lumière de l'article 35 de la Loi constitutionnelle qui protège les droits des Autochtones.

Comme je l'ai indiqué ici à de nombreuses reprises, on devra tôt ou tard reconnaître nos activités de chasse et de pêche traditionnelles. La meilleure façon de le faire, c'est de modifier le projet de loi. J'ignore si on adoptera une modification significative pour tenir compte des préoccupations des Autochtones.

À ma connaissance, le projet de loi ne se trouve pas entre les mains de nos leaders et n'a pas fait l'objet de discussions sérieuses.

Vous êtes d'accord, monsieur Kusugak?

**M. Kusugak:** Je suis d'accord. Je ne connais qu'une personne qui l'a étudié. J'ai tenté d'en parler avec d'autres personnes, mais elles n'étaient pas au courant. Il ne suffit pas de mettre un questionnaire à la poste. On doit faire appel à un processus de consultations plus personnelles.

Quant à l'existence d'un plan général, cette année marque le 10<sup>e</sup> anniversaire de la signature de l'accord concernant les revendications territoriales par le Nunavut, et on va revenir sur toute la mise en œuvre et sur certains aspects qui n'ont plus été honorés par l'autre partie.

Il y a quelques exemples. Le contrôle des armes à feu en est un. La loi va peut-être à l'encontre de l'article 5 de l'accord sur les revendications territoriales.

On prévoit pour le mois de mars une réunion qui sera présidée par un des groupes à l'origine des revendications territoriales: on en profitera pour interroger les autres groupes sur les mécanismes de mise en œuvre. Au Nouveau-Québec, le mécanisme de mise en œuvre date de plus de 20 ans. Dans la région ouest de l'Arctique, Inuvialuit, le mécanisme est quelque peu plus récent. Le Labrador met la dernière main au sien. On n'a pas encore donné suite à de nombreux aspects.



On the issue of whether all Canadians are equal or the same, I wish that were the case. If that were a reality, there would not be the necessity for women's associations, the Liberal Party, the Canadian Alliance or the PCs. We are all different and we must accept that.

In regard to the non-derogation clause, very often, when we mention certain parts of the claims, for example, nobody knows what they are except us, because we work with these documents all the time. That is the same as someone who reads the non-derogation clause but does not know what it is.

I do agree with Senator Watt that there ought to be some qualifier for different terms when you use the non-derogation clause, and depending on what areas you use it in, sometimes we must qualify them by including certain words. We do that quite often when we are dealing with some members of Parliament, for example, not just talking about section so and so in our land claims, but we actually write it out. It takes less time to read a small section than it would take for them to actually leaf through the book to look for the section that we are talking about.

I believe it is necessary to qualify our terms; this is what we mean by the non-derogation clause, for example.

**Senator Bryden:** We tend to use the words "cruelty to animals" in different ways. However, it struck me that, other than the in-brackets reference in the title of this bill, the word "cruelty" does not appear at all. What does appear at various places in the bill is the prohibition of certain activities that would constitute an offence. For example, clause 182.2(1) in the bill says that everyone commits an offence who, wilfully or recklessly, takes certain action.

Is it correct that a good part of your evidence has been that Inuit and Aboriginals do not treat animals wilfully or recklessly?

Clause 182.2 outlines offences in the bill. It says that everyone commits an offence who, negligently, causes unnecessary pain, suffering or injury to an animal. If I understood you correctly, traditionally, no Inuit would do that. Would you just comment on that?

Part of the problem is coming to grips with the concern that the RCMP, Fisheries officers and everyone else will be running around the country charging people under this new bill. Before they do that, whatever act was committed must fit into this proposed legislation. The act must be reckless, wilful or negligent.

Quant à savoir si tous les Canadiens sont égaux ou identiques, je voudrais bien que ce soit le cas. Si c'était vrai, on n'aurait pas besoin d'associations représentant les femmes, de Parti libéral, d'Alliance canadienne ni de PC. Nous sommes tous différents, et nous devons l'accepter.

En ce qui concerne la clause non dérogoire, il arrive très souvent, lorsque nous évoquons certaines parties des revendications, par exemple, que personne ne sache de quoi il s'agit, sauf nous, parce que nous travaillons sans cesse avec ces documents. C'est comme si quelqu'un lisait la clause de non-dérogoire sans savoir de quoi il s'agit.

Je suis d'accord avec le sénateur Watt pour dire qu'il faut utiliser un déterminant quelconque pour qualifier des termes différents lorsqu'on utilise la clause de non-dérogoire. Selon les secteurs où on l'applique, il faut parfois qualifier les choses en employant certains mots. Nous le faisons assez souvent à l'occasion de discussions avec certains députés, par exemple, non seulement en rapport avec tel ou tel article de nos revendications territoriales — en fait, nous écrivons les mots. Il faut moins de temps pour lire un petit article que pour parcourir l'ensemble du livre à la recherche de l'article dont il est question.

Je pense qu'il est nécessaire de qualifier les termes que nous utilisons. Voilà ce que nous entendons par la clause de non-dérogoire, par exemple.

**Le sénateur Bryden:** Nous tendons à utiliser les mots «cruauté envers les animaux» dans des sens différents. Cependant, ce qui me frappe, c'est que, si on excepte la mention entre parenthèses dans le titre du projet de loi, le mot «cruauté» n'apparaît nulle part. Ce qu'on retrouve ici et là dans le projet de loi, c'est l'interdiction de certaines activités qui constitueraient une infraction. Au paragraphe 182.2(1) du projet de loi, par exemple, on précise: commet une infraction quiconque, volontairement ou sans se soucier des conséquences de son acte, fait telle ou telle chose.

Ai-je raison de penser qu'une bonne partie de votre témoignage repose sur le fait que les Inuits et les Autochtones ne maltraitent pas les animaux volontairement ou sans se soucier des conséquences de leurs actes?

À l'article 182.2, on énonce les infractions au sens du projet de loi. Commet une infraction quiconque, y lit-on, par négligence, cause à un animal de la douleur, des souffrances ou des blessures sans nécessité. Si je vous comprends bien, traditionnellement, aucun Inuit n'agirait de cette façon. Pourriez-vous nous en dire plus à ce sujet?

Une partie du problème vient du fait qu'on craint que la GRC, des agents du ministère des Pêches et un peu tout le monde parcourront le pays pour inculper des gens en vertu du nouveau projet de loi. Avant de pouvoir le faire, ils devront montrer que les actes commis sont bel et bien visés par les mesures législatives proposées. Il faut que la personne ait commis les actes en question volontairement ou sans se soucier de leurs conséquences ou encore qu'elle ait agi par négligence.



You have indicated to us that they could not do that because the intent to do any of those three things would never be there in the mind of a native person.

**Mr. Kusugak:** I cannot generalize to say that every Innu is like that. There are Inuit society laws that deal with anybody who brutally, wilfully or for pleasure, mistreats animals.

I am not saying that all Inuit are perfect and animal-loving. There are Inuit criminals in that sense as far as Inuit society laws are concerned. There are traditional ways of dealing with them. In the most severe cases, I imagine, it would take two hunters to hold the guy down and a third to stab him to death.

**Senator Bryden:** That might be somewhat illegal, too.

**Mr. Kusugak:** Before we had the RCMP and the goodwill of the federal government to enforce justice in the North, there were ways that Inuit dealt with issues such as that. Cruelty and brutality to animals are such old offences under the Inuit traditional laws that we actually believe that if you are cruel to animals, that action will come back on you in the form of illness or sickness in your children or the people you love.

Honourable senators may sit here and say, "Well, that is spiritual nonsense." However, we are taught that right from childbirth.

We do not kill animals wilfully or happily, for the sake of killing the animal. We kill animals for their use.

I have mitts that are made out of sealskin. I know that I can go to the store and buy mitts, but any mitts that I buy in Ottawa will never compare to the ones that I have here because they are made differently.

**Senator Bryden:** I was trying to do two things. First, to establish what you are saying in general about the Aboriginal community, that they do not violate these rules.

However, as you have indicated, there may be a bad actor in your community, the same as in anyone else's, who may do these things wilfully. That is fine and I appreciate that. One of the things we need to remember is that the elements of the offence have to be made out before anyone gets charged with anything. You do not need a defence unless you have a charge.

I wanted to ask several quick questions. In the conclusion of your brief, and I want to be clear about this, you say you have established best practices currently employed by the Inuit and this bill would never be interpreted so that those established best practices were deemed cruel, brutal or vicious.

Later on you say, "and acknowledge that our right to use established Inuit animal cruelty standards," but actually, established practices that you referred to above would continue.

Vous nous avez dit que les Inuits n'auraient jamais d'intention de ce genre puisque ce sont trois choses qui ne pourraient jamais passer par la tête d'un Autochtone.

**M. Kusugak:** Je ne peux pas généraliser et dire que tous les Innus sont ainsi. Chez les Inuits, il existe des lois applicables à quiconque maltraite des animaux brutalement, volontairement ou pour le plaisir.

Je ne dis pas que tous les Inuits sont parfaits ni qu'ils aiment tous les animaux. Du point de vue des lois qui régissent la société inuite, il existe des criminels inuits. Ils sont traités selon nos modes de vie traditionnels. Dans les cas les plus graves, j'imagine, il faudrait deux chasseurs pour clouer l'intéressé au sol et un troisième pour le poignarder à mort.

**Le sénateur Bryden:** Cela aussi serait illégal.

**M. Kusugak:** Avant la GRC et l'application de la justice dans le Nord au bon gré du gouvernement fédéral, les Inuits avaient leurs propres façons de régler des problèmes de cette nature. En vertu des lois traditionnelles inuites, la cruauté et la brutalité envers les animaux sont des infractions si vieilles que nous croyons en effet que les coupables de telles actions verront leurs enfants ou leurs êtres chers atteints de maladie.

Les honorables sénateurs auront beau dire: «C'est un tissu de balivernes à la sauce spirituelle.» Cependant, c'est ce qu'on nous enseigne dès la naissance.

Nous ne tuons jamais d'animaux volontairement ou avec plaisir, pour le simple plaisir de tuer. Si nous tuons des animaux, c'est pour les utilisations que nous en faisons.

Je porte des mitaines en peau de phoque. Je sais que je peux me rendre dans un magasin et acheter des mitaines, mais celles que je trouverai à Ottawa ne se compareront jamais à celles que j'ai ici parce qu'elles sont fabriquées différemment.

**Le sénateur Bryden:** Je cherchais à accomplir deux choses. D'abord, je voulais établir ce que vous dites en général au sujet des Autochtones, c'est-à-dire qu'ils ne contreviennent pas à ces règles.

Cependant, comme vous l'avez indiqué, il n'est pas exclu qu'il y ait un mauvais sujet au sein de votre communauté, comme au sein de toutes les autres, qui risque de se comporter volontairement de la sorte. C'est très bien, et je comprends. L'une des choses que nous ne devons pas oublier, c'est qu'il faut qu'une infraction ait été commise avant que des accusations soient portées. Inutile de vous défendre si on ne vous accuse de rien.

Je voulais poser quelques questions en rafale. Dans la conclusion de votre mémoire, et je tiens à éliminer toute ambiguïté à ce sujet, vous dites que les Inuits ont établi des meilleures pratiques et que, à la lumière du projet de loi, on ne devrait pas pouvoir en venir à la conclusion que les meilleures pratiques en question sont cruelles, brutales ou sauvages.

Vous ajoutez que votre droit d'utiliser les normes établies par les Inuits en matière de cruauté envers les animaux devrait être reconnu, mais, en réalité, les pratiques établies auxquelles vous avez fait référence se poursuivraient.



My question is very specific: Are these rules and standards written down somewhere? Obviously the community establishes them. Are some of them in fact written down?

**Mr. Kusugak:** We have cultural centres in some communities. I imagine they are written down.

This would be unlike the southern style of keeping a library, because traditionally it would have been pretty impossible for nomadic peoples to carry that much paper around with dog teams when going from place to place.

In the Western scientific world, you have the hypothesis, the method, the experiment and the conclusions. In Inuit traditional knowledge, they have done away with the hypothesis, method and experimental part, but they kept the conclusion. That conclusion is called the "traditional knowledge." That traditional knowledge then becomes something that anthropologists like to refer to in a spiritual and romantic way. In fact, the traditional knowledge puts it into a spiritual context in which, if you disobey it, you will die within a year or something.

In all seriousness, it is just a way to ensure that kids learn to obey. If you tell the kids, for example, that they should not push an Inukshuk down because it is bad thing to do, that is a great invitation to push it down. However, if you tell them that if they push one down they will die within a year, they obey the law.

It is not necessarily written down as such. It is taught from generation to generation that cruelty to animals is punishable by whatever the penalty is, which I imagine might be different, in some cases, from region to region. So far, traditional knowledge, with very small variations, is very similar, whether in Senator Watt's region or Senator Adams's region. I can generalize and say that from Alaska to Greenland to Iqaluit, societal laws are very similar and imprinted. They are taught generation to generation. I can assure you, now that we have computers, that they will be written down. The Western world is slowly accepting traditional knowledge, and it can help Western science.

To answer your question, in a matter of a few years, I am sure we will be able to answer, "Yes, it is written."

**Senator Bryden:** You would be able to establish the norm for a community, as to how this is done.

**Mr. Kusugak:** Definitely, yes.

**Senator Bryden:** I want to follow up on some things you said. You talked about diversity in Canada. That is fair enough. I wanted to mention, if you were not aware, that last week, a rabbi from the Jewish community appeared before us to make a proposal that the ceremonial slaughtering of animals for both the Jewish and Muslim faiths be exempted from this bill. I believe his fallback position was that 429(2) should be included as a defence. As you have been saying, you follow a spiritual tradition.

Ma question est très précise: les règles et les normes en question sont-elles écrites quelque part? De toute évidence, la communauté les établit. Certaines d'entre elles ont-elles été couchées par écrit?

**M. Kusugak:** Dans certaines collectivités, il y a des centres culturels. Je suppose qu'on les a écrites.

Toutefois, ce ne serait rien de comparable à ce qu'on retrouve dans une bibliothèque du Sud puisque, traditionnellement, des peuples nomades n'auraient pu transporter de grandes quantités de papier d'un emplacement à l'autre à l'aide de traîneaux à chiens.

Dans le monde scientifique occidental, il y a l'hypothèse, la méthode, l'expérimentation et les conclusions. Dans les connaissances traditionnelles inuites, on s'est passé de l'hypothèse, de la méthode et de l'expérimentation, mais on a conservé les conclusions. Ces conclusions, c'est ce qu'on appelle les «connaissances traditionnelles». Ces dernières deviennent ce que les anthropologues se plaisent à désigner d'une façon spirituelle et romantique. En fait, les connaissances traditionnelles situent les choses dans un contexte spirituel en vertu duquel, en cas de désobéissance, vous allez mourir dans l'année ou quelque chose du genre.

Soit dit avec le plus grand sérieux, il s'agit simplement d'une façon d'obliger les enfants à obéir. Si, par exemple, on dit aux enfants qu'il est mal de faire tomber des inuksuit, on les incite fortement à le faire. Si, en revanche, on leur dit qu'ils risquent de mourir dans l'année s'ils le font, ils obéissent à la loi.

Inutile de coucher de tels enseignements par écrit. De génération en génération, on sait que la cruauté envers les animaux est passible de telle ou telle sanction, laquelle, j'imagine, varie selon les régions. Jusqu'ici, les connaissances traditionnelles, à quelques petits écarts près, varient très peu, qu'on se trouve dans la région du sénateur Watt ou dans celle du sénateur Adams. Je peux généraliser et affirmer que, de l'Alaska au Groenland en passant par Iqaluit, les lois sociales sont très semblables et profondément ancrées. On se les transmet de génération en génération. Maintenant que nous avons des ordinateurs, je puis vous assurer que nous allons les coucher par écrit. Peu à peu, le monde occidental accepte ces connaissances traditionnelles, lesquelles peuvent enrichir la science occidentale.

Pour répondre à votre question, je suis certain que, d'ici quelques années, nous pourrions affirmer: «Oui, c'est écrit.»

**Le sénateur Bryden:** Vous serez en mesure d'établir la norme pour une communauté, c'est-à-dire les modalités.

**M. Kusugak:** Oui, assurément.

**Le sénateur Bryden:** Je veux revenir sur certaines choses que vous avez affirmées. Vous avez fait allusion à la diversité au Canada. Fort bien. Au cas où vous ne seriez pas au courant, je tenais à mentionner que, la semaine dernière, un rabbin de la communauté juive a comparu devant nous et nous a demandé de proposer que l'abattage cérémonial des animaux pour les confessions juive et islamique soit exempté des dispositions du projet de loi. Comme position de repli, il a proposé, je crois, qu'on inclue le paragraphe 429(2) à titre de défense éventuelle. Vous avez vous-même affirmé vous inspirer d'une tradition spirituelle.



Apart from the fact that you should have been consulted and not simply written to, which we can all accept and it will take us time to try to improve that situation, if both the Constitution's "for greater certainty" clause, with section 35, and 429 were included in this bill, that would go quite a long way toward answering your specific difficulties with it. Is that correct?

**Mr. Kusugak:** I agree. I do not want to be taken as saying, in reference to the rabbi, that we have a ritualistic use of animals for sacrifice or whatever.

**Senator Cools:** Point of order. I think Senator Bryden intended to say "the ritualistic slaughter." There are no animals being used in sacrifice or anything like that. The witnesses who presented before us had been talking about the proper ritualistic way of slaughtering for food, the kosher food, in the instance of the Jewish community, and the halal foods for the Islamic people. There is no ceremonial slaughter or sacrifice involved.

**Mr. Kusugak:** I apologize for that.

**Senator Bryden:** That was my mistake.

**Mr. Kusugak:** Sorry about that. Since the senator just explained that, it made me think about certain things. As a matter of fact, I think it would be the opposite of preparing an animal. [*Mr. Kusugak spoke in his native language*]

What I just said was they do not even like to chase animals, because they say a chased animal's blood is not as good as that of a standing kill.

The honourable senator said that I sounded as if we made spiritual issues of animals and so on. That is totally untrue. Even though Inuit use a spiritual explanation to set rules, it is just to make the point that that was the scientific conclusion, so that we do not have to refer to the reasons we came to that point. I assure you it is not spiritual. It is science. Inuit are the most scientific people I know, at least on our side of the world.

Often, we take a ritualistic, spiritual slant so that we do not have to keep explaining. Because there is this traditional knowledge, most people now do not know how they got to that point. Right now, because of computers and the modern way, we are starting to decipher it.

All the traditional knowledge that you will hear after the rules are deciphered will be like Western science, because it will begin with a hypothesis.

**Senator Jaffer:** I would like to thank you for coming here. You have come a long way, and I also want to let you know that Senator Watt and Senator Adams have certainly educated us on your positions. I also want to thank you for the efforts you have made toward making Canadians understand diversity.

Consultation is a very important issue, and in my short stay here, I understand that sometimes we can make notes to the minister about the process, and perhaps at the end when we

Hormis le fait que vous auriez dû être consulté et qu'on n'aurait pas dû se contenter de vous écrire, ce que nous comprenons tous et qu'il faudra un certain temps pour corriger, l'inclusion de la disposition «il est entendu» de la Constitution faisant référence à l'article 35 et de l'article 429 dans le projet de loi ferait beaucoup pour répondre aux difficultés précises que vous avez soulevées en rapport avec le texte, n'est-ce pas?

**M. Kusugak:** Je suis d'accord. Je ne voudrais toutefois pas qu'on pense, en référence au rabbin, que nous utilisons des animaux à des fins de sacrifice rituel ni rien de ce genre.

**Le sénateur Cools:** J'aimerais faire un rappel au règlement. Je pense que le sénateur Bryden voulait parler d'«abattage rituel». On ne sacrifie pas d'animaux ni rien de la sorte. Les témoins qui ont comparu devant nous ont évoqué l'abattage rituel adéquat des animaux, les aliments casher en ce qui concerne la communauté juive et les aliments halal en ce qui concerne les musulmans. Il n'est jamais question d'abattage cérémonial ni de sacrifice.

**M. Kusugak:** Toutes mes excuses.

**Le sénateur Bryden:** C'est ma faute.

**M. Kusugak:** Je suis désolé. Les explications du sénateur m'ont fait penser à certaines choses. En fait, je pense que ce serait le contraire de la préparation d'un animal. [*M. Kusugak parle dans sa langue autochtone.*]

Ce que j'ai dit, c'est qu'on n'aime même pas pourchasser les animaux parce qu'on dit que le sang d'un animal pourchassé n'a pas aussi bon goût que celui d'un animal immobile.

L'honorable sénateur a dit que je donnais l'impression que je faisais des animaux une question spirituelle et ainsi de suite. C'est totalement faux. Même si les Inuits fondent des règles sur une explication spirituelle, je voulais simplement dire que c'était la conclusion scientifique, afin que nous n'ayons pas à revenir sur les raisons qui nous ont conduits à ce point. Je vous assure que cela n'a rien de spirituel. C'est scientifique. Les Inuits sont les personnes les plus scientifiques que je connaisse, du moins de notre côté du monde.

Souvent, nous adoptons un point de vue rituel, spirituel, ce qui nous évite de nous justifier sans cesse. Lorsqu'il s'agit de connaissances traditionnelles, la plupart des gens ne savent pas comment ils en sont arrivés là. À l'heure actuelle, grâce aux ordinateurs et à la modernité, nous commençons à tout déchiffrer.

Toutes les connaissances traditionnelles dont vous entendrez parler après le déchiffrement des règles s'apparenteront à la science occidentale dans la mesure où tout commencera par une hypothèse.

**Le sénateur Jaffer:** Je tiens à vous remercier d'être ici. Vous avez fait un long voyage, et je tiens à vous dire que le sénateur Watt et le sénateur Adams ont assurément beaucoup fait pour nous éclairer sur vos positions. Je vous remercie également des efforts que vous déployez pour faire comprendre la diversité aux Canadiens.

La consultation représente un enjeu important. Je suis ici depuis peu, mais j'ai compris qu'il arrive parfois que nous transmettions des remarques au ministre concernant la procédure.



recommend, or whatever it is we do, we should write to the minister about the weakness in the consultation process. You have made a very good point about the almost non-consultation. We are certainly taking note of it.

I am following up on what Senator Bryden was saying to you about pain. My question is more specific in the sense that I very much understood what you said about the respect you have for animals, and how there is a special way of treating them. However, we all have to agree that some pain always occurs when animals are killed for lawful purposes.

The way I understand the law as it is now, it only refers to "unnecessary" pain. There is also case law that talks only about unnecessary pain.

Do you agree that inflicting pain is a necessary part of your hunting, and that it is legal under the bill? Nothing changes with respect to the necessary pain inflicted on an animal.

**Mr. Kusugak:** Yes. That is why we said at the beginning that this is a bill that the Inuit respect as far as the cruelty-brutality statements are concerned. If you are part of the ecosystem, which we claim to be and were for so long, you want to be as humane to animals as possible. It is entrenched in our tradition. As I said, Inuit are not all perfect. There are some bad guys out there, just like in any other group; however, there are also societal laws to deal with them, to the extreme that sometimes in the Western world you can throw someone in jail, and so on. However, nothing hurts more than when we know, and let people know, that if you are cruel to animals, it will reflect on your children. Their health will be affected, and so on. You do not want that. That sometimes is worse than having to go to jail.

I totally agree with you, as long as Inuit traditional hunting and so on is not affected and people are not scared of going out to feed their families because of a law that says they can go to jail for doing it.

We know it might not be right now; it might be 20 years from now. Apparently that gentleman in Nova Scotia was never arrested for picking up gas across the street in the United States for years. Then one day he went across the street, filled up his car, and an American cop picked him up and arrested him. That is what we are scared of. The intent might be understood now, but without actually defining it, as Senator Watt was suggesting, we do not know what people will look at in 20 or 50 years.

**Senator Jaffer:** I understand your concern is about unnecessary prosecutions, especially private prosecutions. Is that correct? That is what I understood from what you were saying earlier.

Au moment où nous formulerons nos recommandations, ou peu importe ce que nous ferons, nous devrions peut-être écrire au ministre au sujet de la faiblesse du processus de consultation. Vous avez avec beaucoup d'éloquence dénoncé la quasi-absence de consultations menées dans ce cas-ci. Nous en avons pris bonne note.

Je reviens sur ce que le sénateur Bryden vous disait au sujet de la douleur. Ma question est plus précise en ce sens que je comprends très bien ce que vous dites au sujet du respect que vous éprouvez pour les animaux et du traitement particulier que vous leur réservez. Cependant, nous devons tous convenir du fait que les animaux éprouvent une certaine douleur au moment où on les abat à des fins licites.

Si j'ai bien compris, la loi ne concerne que la douleur causée «sans nécessité». Il existe aussi de la jurisprudence ne portant que sur la douleur causée sans nécessité.

Êtes-vous d'accord pour dire que le fait d'infliger de la douleur fait nécessairement partie de vos activités de chasse et que, au sens du projet de loi, elle est licite? Rien ne change en ce qui concerne la douleur nécessaire infligée à un animal.

**M. Kusugak:** Oui. C'est pourquoi, dès le début, nous avons dit que les Inuits respectent le projet de loi du point de vue des affirmations concernant la cruauté envers les animaux qu'il renferme. Lorsqu'on est un élément de l'écosystème, ce que nous disons être, depuis très longtemps, on souhaite traiter les animaux le plus humainement possible. Cela fait partie intégrante de nos traditions. Comme je l'ai dit, les Inuits ne sont pas tous parfaits. Il y a chez nous de mauvais sujets, comme dans tout autre groupe. Cependant, la société s'est donné des lois pour s'occuper de leur cas, et — jusqu'au point où, dans le monde occidental, on peut emprisonner quelqu'un, et cetera. Cependant, rien ne fait plus mal que de savoir et de laisser savoir que, si vous faites preuve de cruauté envers les animaux, ce sont vos enfants qui écoperont. Leur santé sera touchée, et ainsi de suite. Ce n'est un sort que personne n'envie. Parfois, c'est pire que d'aller en prison.

Je suis parfaitement d'accord avec vous, tant et aussi longtemps que les pratiques de chasse traditionnelles des Inuits et tout le reste ne sont pas touchés et que nos gens n'ont pas peur d'aller à la chasse pour nourrir leur famille à cause d'une loi qui dit que, ce faisant, on risque la prison.

Nous savons que le problème ne se posera peut-être pas maintenant; en fait, il ne se posera peut-être pas avant 20 ans. Apparemment, un type de la Nouvelle-Écosse a sans jamais se faire importuner traversé la rue pour aller faire le plein aux États-Unis. Puis, un beau jour, il a traversé la rue, fait le plein, et un policier américain l'a arrêté. Voilà ce qui nous fait peur. Il est possible qu'on comprenne l'intention aujourd'hui, mais, sans une définition claire et nette, comme le sénateur Watt l'a laissé entendre, nous ne savons pas à quoi les gens s'arrêteront dans 20 ou 50 ans.

**Le sénateur Jaffer:** Nous croyons comprendre que ce sont les poursuites abusives, en particulier les poursuites privées, qui vous préoccupent. Est-ce exact? C'est ce que je crois comprendre à partir de ce que vous avez dit auparavant.

**Mr. Obed:** Yes, that was the point of our statement. I do want to comment on several questions that have been asked, especially by Senator Bryden, about possibly including a reference to section 35 within this particular proposed legislation.

We view exemptions or the non-derogation clause or specific references to comprehensive land claims agreements within federal legislation as the link or path to the truth as it pertains to how Inuit fit into such legislation. A reference to section 35 within this bill would help make that link. Our rights are there. We understand that, but in a practical application of this piece of proposed legislation, we need to see that link. We need to have the assurance that we have been looked after, that the Canadian government has our interests in mind when it makes legislation, and that they are serious enough that the government put that in writing.

They have said to us many times now that this will not negatively affect us. If that is the case, we would like to see that assurance explicitly within the proposed legislation.

**Senator Joyal:** The last comment of the witness is very important because we are dealing with questions of law and good faith. Mr. Kusugak stated in his brief that they have not been consulted.

I would like to draw the attention of our colleague, Senator Jaffer, to this point. This is a constitutional issue. This is not just good government policy, sending a proposed bill or white paper to non-aboriginal Canadians at large and asking them to come back with some comments and suggestions.

In relation to hunting, fishing and harvesting animals, Aboriginal people have constitutional rights that are guaranteed by section 35. Not only are they guaranteed by section 35, they are reaffirmed by section 25, which refers to the Royal Proclamation of 1763. The Supreme Court of Canada has interpreted very well the meaning of those two clauses of the Constitution in three recent cases after the adoption of the Charter: the *Guerin* case in 1984; the *Sparrow* case in 1993; and the *Wewaykum* case in 2002.

With respect to the obligation of the Crown in relation to Aboriginal peoples, the Supreme Court said that when we the Crown — the federal government, the federal Parliament — legislate in fields where Aboriginal peoples are directly affected, we have three obligations. The first obligation is to consult them. It is a constitutional obligation stemming from sections 25 and 35. The second obligation is that we must come to a solution that causes the least possible disturbance to their way of life. It is like the old test in the case of section 1 of the Constitution: What is reasonable? The third is that they must be compensated if we infringe upon their traditional rights.

We have here some Aboriginal people: President Kusugak, Senator Adams, Senator Watt and Senator Gill. We are doing a study and we are told that in the process of preparing this bill,

**M. Obed:** Oui, c'est ce à quoi nous voulions en venir. Je veux revenir sur quelques questions qui ont été posées, en particulier par le sénateur Bryden, au sujet de l'inclusion possible d'une référence à l'article 35 dans le projet de loi en question.

En ce qui concerne la façon dont les Inuits cadrent dans des textes de loi de cette nature, nous voyons dans les exceptions, la clause de non-dérogation ou des références précises aux revendications territoriales globales dans des lois fédérales comme le lien ou le sentier qui conduit à la vérité. Une référence à l'article 35 dans le projet de loi contribuerait à l'établissement de ce lien. Nos droits sont là. Nous en sommes conscients, mais, sur le plan de l'application pratique du projet de loi, nous devons voir ce lien. Nous devons avoir l'assurance qu'on s'est occupé de nous, que le gouvernement canadien se préoccupe de nos intérêts lorsqu'il légifère et que nos intérêts sont suffisamment importants pour que le gouvernement les inscrive en noir sur blanc.

On nous a dit à de nombreuses reprises que nous ne subirons pas d'effets négatifs. Si tel est le cas, nous aimerions trouver des garanties explicites dans le projet de loi.

**Le sénateur Joyal:** Le dernier commentaire du témoin est très important dans la mesure où nous avons affaire à des questions de droit et de bonne foi. Dans son bref exposé, M. Kusugak a affirmé que les Inuits n'ont pas été consultés.

J'aimerais attirer l'attention de notre collègue, le sénateur Jaffer, sur ce point. Il s'agit d'un problème constitutionnel. Faire parvenir un projet de loi ou un livre blanc aux Canadiens non autochtones en général pour les inviter à faire part de leurs commentaires et de leurs suggestions — ce n'est pas qu'une bonne politique gouvernementale.

En ce qui concerne la chasse, la pêche et la récolte d'animaux, les Autochtones jouissent de droits constitutionnels garantis par l'article 35. En plus d'être garantis par l'article 35, ils sont réaffirmés par l'article 25, où on fait allusion à la Proclamation royale de 1763. La Cour suprême du Canada a très bien interprété la signification de ces deux articles de la Constitution dans trois arrêts récents suivant l'adoption de la Charte. L'arrêt *Guerin* en 1984, l'arrêt *Sparrow* en 1993 et, enfin, l'arrêt *Wewaykum* en 2002.

En ce qui concerne l'obligation de la Couronne vis-à-vis des Autochtones, la Cour suprême a déclaré que, au moment de légiférer dans des domaines où les Autochtones sont directement touchés, la Couronne — le gouvernement fédéral, le Parlement fédéral — a trois obligations. La première est de consulter les Autochtones. Il s'agit d'une obligation constitutionnelle découlant des articles 25 et 35. La deuxième, c'est que nous devons trouver la solution qui perturbe le moins possible leur mode de vie. C'est un peu comme l'ancien critère à appliquer en relation avec l'article premier de la Constitution: qu'est-ce qui est raisonnable? La troisième obligation, c'est que les Autochtones doivent être dédommés en cas d'empiètement sur leurs droits traditionnels.

Nous avons ici un certain nombre d'Autochtones: le président Kusugak, le sénateur Adams, le sénateur Watt et le sénateur Gill. Nous procédons à une étude, et on nous apprend que, au stade de



we — collectively — have not followed the obligations that the courts said we must follow when dealing with legislation pertaining to their rights.

Therefore, it is not just a matter of saying, “You are protected. If you do not like it, go to court.” Nunavut Tunngavik Incorporated is presently in court against the Attorney General of Canada on the firearms legislation. We cannot just say, as we do to other Canadians, “We will legislate and if you do not like it, go to court and contest it.” We must involve the Aboriginal people in the process because we have a fiduciary responsibility. We are in trusteeship of their rights. That is the most important element of section 35.

These witnesses today are telling us that, as senators, we are their trustees, we were supposed to consult and compensate them and create less disturbance. Unfortunately, they have concluded that we have not done that, so how can they trust that in the future no one will decide that the way they hunt is cruel. Cruelty has subjective elements to it. Something that is cruel to you may not be cruel to me. The element of subjectivity would be left to the appreciation of evolving standards of society in relation to animals.

What will we do with what we are being told today by these witnesses? I am sure that they are not in a different position from other Aboriginal peoples. I would bet that other Aboriginals only received the documentation in the mail.

I do not quarrel with the present Minister of Justice, as he has been minister for only the last year or so. However, the net result is that we are faced with taking a decision. How do we respond to the request we have received today? How do we balance our responsibility to the people of Canada generally to legislate fairly and soundly on animal cruelty without impinging on constitutionally protected rights to harvest, hunt and fish under traditional practices?

That is what we are faced with now with this bill and with our fiduciary responsibility to the Aboriginal people of Canada.

You have proposed the inclusion of a non-derogation clause. We have a problem with that, as we had with the endangered species bill. I think Senator Nolin and Senator Beaudoin were in the Senate when we had a discussion on third reading of that bill last fall. The Minister of Justice is in the process of reviewing whether we should delete all those clauses, put them back to the way they were in 1997, or use a differently phrased non-derogation clause. What do we do?

la préparation du projet de loi, nous — collectivement — n'avons pas respecté les obligations que nous ont faites les tribunaux dans le contexte de la préparation de textes de loi relatifs aux droits des Autochtones.

Par conséquent, il ne s'agit pas uniquement de dire: «Vous êtes protégés. Si telle ou telle chose vous déplaît, adressez-vous aux tribunaux.» Nunavut Tunngavik Incorporated a entrepris un recours contre le Procureur général du Canada dans le dossier de la loi sur les armes à feu. Nous ne pouvons pas nous contenter de dire, comme nous le disons aux autres Canadiens: «Nous allons légiférer, et si ce que nous faisons vous déplaît, contestez devant les tribunaux.» Nous devons associer les Autochtones au processus parce que nous avons une obligation de fiduciaire. Nous sommes les fiduciaires de leurs droits. C'est l'élément le plus important de l'article 35.

Ce que les témoins nous disent aujourd'hui, c'est que nous, à titre de sénateurs et de fiduciaires, nous devons les consulter, les indemniser et créer le moins de perturbations possibles. Malheureusement, ils en sont venus à la conclusion que nous ne l'avons pas fait. Dans ce contexte, comment peuvent-ils être convaincus que, à l'avenir, personne ne va décider que leurs pratiques de chasse sont cruelles? La cruauté est une notion qui comporte des éléments subjectifs. Ce qui est cruel pour vous ne l'est pas nécessairement pour moi. Cette subjectivité sera fonction de l'appréciation des normes sociales qui, en ce qui concerne les animaux, évolue.

Que ferons-nous de ce que les témoins nous disent aujourd'hui? Je suis certain que leur situation n'est pas différente de celle d'autres Autochtones. Je parierais que d'autres Autochtones n'ont aussi reçu que de la documentation par la poste.

Je ne cherche pas querelle au ministre de la Justice actuel, qui est en poste depuis seulement un an environ. Cependant, le résultat net, c'est que nous avons une décision à prendre. Comment répondre à la requête qui nous a été adressée aujourd'hui? Comment concilier la responsabilité que nous avons vis-à-vis des Canadiens en général de légiférer équitablement et raisonnablement dans le dossier de la cruauté envers les animaux et les droits protégés par la Constitution qu'ont les Autochtones de récolter, de chasser et de pêcher selon leurs pratiques traditionnelles?

Voilà où nous en sommes vis-à-vis du projet de loi et de notre obligation de fiduciaire envers les Autochtones du Canada.

Vous avez proposé l'inclusion d'une clause de non-dérogation. Cette proposition nous pose un problème, comme à l'époque du projet de loi sur la protection des espèces en péril. Je pense que le sénateur Nolin et le sénateur Beaudoin étaient au Sénat à l'époque où nous avons débattu du projet de loi en troisième lecture l'automne dernier. Le ministre de la Justice étudie maintenant la possibilité de supprimer toutes ces dispositions, de rétablir les libellés utilisés en 1997 ou de recourir à une clause de non-dérogation rédigée autrement. Que faire?

We do not want to hurt the Inuit or any other Aboriginal peoples of Canada. We know there is a problem with the non-derogation clause. All my colleagues around the table, especially Senators Watt, Gill and Adams, have made interventions on that issue.

We are faced with the problem that we have already decided to let these clauses stand in relation to other bills. On the other hand, we do not want to adopt legislation that would endanger the traditional and constitutional rights of Aboriginals to fish, hunt and harvest in the way they have been doing for at least 400 years, before the first European settlement in this land.

I am damned if I do and damned if I don't, but I do not want to adopt legislation that will hurt the Aboriginal peoples of Canada, that will infringe on their constitutional rights, when it is clear that they are protected when hunting and fishing on their territory.

**Senator Smith:** Senator Joyal's commentary was very helpful. He is obviously more familiar with these three Supreme Court of Canada cases than am I.

You talk about our obligation to consult with the Aboriginal groups. Is it clear whether that consultation must take place during the drafting stage, or can it take place at the legislative committee stage, after the bill has received first and second reading?

**Senator Joyal:** It says "consultation prior to legislation." If you want to legislate with the least disturbance possible, you have to ponder various options and decide which is the least disturbing.

**Senator Smith:** I am not arguing with you.

**Senator Joyal:** The definition itself says that it is before.

**Senator Smith:** So you think it means in the pre-drafting stage. This could be fundamentally flawed, but may be rescued?

**Senator Joyal:** Yes. That is why these people are here. They are of good faith.

**Senator Smith:** I appreciate that.

**Senator Joyal:** They have come to ask us to adjust this proposal in order that non-Aboriginal people will get what they want, that is, a bill that protects animals from cruelty, while allowing them to continue to hunt and fish in their traditional way in their territory without being in danger of court action or of being bothered or harassed in the future for doing what they have done for a very long time.

Yes, it is salvageable.

**Senator Baker:** I want to reassure the witnesses. As you can see, the senators are very involved in this discussion. Nunavut Tunngavik Incorporated took the federal government to court and your affidavit was used in the court case. You argued in the

Nous ne voulons pas porter préjudice aux Inuits ni aux autres Autochtones du Canada. Nous savons que la clause de non-dérégation pose un problème. Tous mes collègues assis autour de la table, en particulier les sénateurs Watt, Gill et Adams, sont intervenus à ce propos.

En rapport avec d'autres projets de loi, nous avons décidé de laisser ces dispositions telles quelles, et nous sommes confrontés à ce problème. Par ailleurs, nous ne voulons pas adopter un texte de loi qui risque de compromettre les droits de pêche, de chasse et de récolte traditionnels et constitutionnels des Autochtones, droits qu'ils exercent depuis au moins 400 ans, bien avant le premier établissement européen sur ce territoire.

Quoi qu'on fasse, on est toujours perdant. Cependant, je ne veux pas adopter un texte de loi qui nuira aux Autochtones du Canada et empiètera sur leurs droits constitutionnels, alors qu'il est clair qu'ils sont protégés lorsqu'ils chassent et pêchent sur leur territoire.

**Le sénateur Smith:** Les commentaires du sénateur Joyal sont très utiles. De toute évidence, il connaît mieux que moi les trois arrêts de la Cour suprême du Canada.

Vous avez fait référence à notre obligation de consulter les groupes autochtones. Est-il clair que ces consultations doivent intervenir au stade de la rédaction, ou peuvent-elles avoir lieu au stade de l'étude en comité parlementaire, après la première et la deuxième lectures du projet de loi?

**Le sénateur Joyal:** On prescrit de consulter avant de légiférer. Or, si on souhaite légiférer en faisant le moins de vagues possible, on soupèse diverses options et on choisit celle qui causera le moins de perturbations.

**Le sénateur Smith:** Je ne dis pas le contraire.

**Le sénateur Joyal:** Aux termes de la définition, il est clair que les consultations doivent intervenir avant.

**Le sénateur Smith:** Vous pensez donc qu'elles doivent intervenir au stade préalable à la rédaction. On a donc affaire ici à une procédure foncièrement déficiente, mais qui pourrait être corrigée?

**Le sénateur Joyal:** Oui. Voilà pourquoi les témoins sont ici. Ils sont de bonne foi.

**Le sénateur Smith:** Je m'en rends compte.

**Le sénateur Joyal:** Ils sont venus nous demander de modifier la proposition afin que les non-Autochtones obtiennent ce qu'ils veulent, c'est-à-dire un projet de loi qui protège les animaux contre la cruauté, tout en leur permettant de continuer de chasser et de pêcher sur leur territoire selon leur mode de vie traditionnel, sans risquer d'être poursuivis devant les tribunaux ni d'être harcelés ou gênés à l'avenir dans ce qu'ils font depuis très longtemps.

Oui, on peut corriger la situation.

**Le sénateur Baker:** Je tiens à rassurer les témoins. Comme vous le voyez, les sénateurs se passionnent pour ce débat. Nunavut Tunngavik Incorporated a traîné le gouvernement fédéral devant les tribunaux, et votre déclaration sous serment a été utilisée dans



Federal Court that the federal government had arrived at an agreement creating the Nunavut Wildlife Management Board, and that it was necessary under the Constitution to have consultation with the board about the legislation, which is what you signed.

You took the federal government to court because in 1997 they reduced your turbot quota and gave some of it to foreign nations and the rest to Newfoundlanders and other people.

You took the federal government to court and you won. Then the federal government said, "Hold on a minute, now. No, you cannot win, we are going to appeal it." The government took the matter to the Federal Court of Appeal. The Federal Court of Appeal said that under the law, the minister has discretion; all the minister must do is to consider what was said in the Nunavut Wildlife Management Board Agreement.

Then along came another case, and you decided to take that to the Federal Court, and lost. You appealed that matter to the Federal Court of Appeal and lost. Then you appealed the matter to the Supreme Court of Canada. Along the way, the court made you pay the costs. The Supreme Court refused to hear your appeal.

You were the president who tackled the federal government on all these issues that we are talking about here today. The final decision was in the Supreme Court of Canada. The Federal Court of Appeal was absolutely correct in 2000, in that the minister's decision had a rational basis and gave due consideration to the principles of adjacency and economic dependency, and as interpreted by the previous decision of the Federal Court of Appeal.

How do you feel, after that procedure? How did you feel at the end, when you lost something that you thought for sure you would win, because, as Senators Watt and Adams have said, under the original land claims agreement, you thought you had the protection, but it ended up that you did not have it at all? How did you feel after that process? Is that one of the reasons why you are here today saying that greater guarantees must be put in the proposed legislation?

**Mr. Kusugak:** When we go page by page through the implementation issues — and the claims were signed by both parties and agreed to — and when we come to areas of adjacency, for example, it seems so clear. The first page of the agreement mentions self-reliance, discusses ways to develop that and so on.

One way to develop self-reliance is to obtain a larger quota in the fishing areas that are adjacent to Nunavut land claim areas in order to be able to buy the appropriate ships and so on. We own both First Air and Canadian North. We own the northern transportation companies and those kinds of things, but this agreement speaks to the development of the fisheries area. We were being forced to cut that area completely because we did not

le cadre de l'affaire. Vous avez soutenu devant la Cour fédérale que le gouvernement avait signé une entente créant le Conseil de gestion des ressources fauniques du Nunavut et que, aux termes de la Constitution, il fallait consulter cet organisme au sujet de la législation, que c'est ce que vous avez signé.

Vous avez traîné le gouvernement fédéral devant les tribunaux en 1997 lorsqu'il a réduit votre quota de turbots pour en donner une partie à des nations étrangères et le reste aux Terre-Neuviens et à d'autres personnes.

Vous avez traîné le gouvernement fédéral devant les tribunaux, et vous avez eu gain de cause. Puis, le gouvernement fédéral a dit: «Un instant. Non, vous ne pouvez pas gagner, nous allons porter la cause en appel.» Le gouvernement s'est adressé à la Cour d'appel fédérale. Cette dernière a tranché que, aux termes de la loi, le ministre exerçait un pouvoir discrétionnaire; tout ce qu'il était tenu de faire, c'était de consulter le Conseil de gestion des ressources fauniques du Nunavut.

Puis il y a eu une autre cause, et vous avez décidé de vous adresser à la Cour fédérale, où vous avez perdu. Vous avez interjeté appel devant la Cour d'appel fédérale, où vous avez également perdu. Puis, vous vous êtes pourvus en appel devant la Cour suprême du Canada. Tout ce temps, la cour vous a imputé les frais juridiques. La Cour suprême a refusé d'entendre votre appel.

À l'époque où l'organisme s'est attaqué au gouvernement fédéral relativement à tous les dossiers dont il est ici question aujourd'hui, c'est vous qui étiez à la présidence. La décision finale revient à la Cour suprême du Canada. En 2000, la Cour d'appel fédérale a eu tout à fait raison, en ce sens que la décision du ministre se justifiait et avait tenu correctement compte des principes de la contiguïté et de la dépendance économique, tel qu'interprété dans la décision antérieure de la Cour d'appel fédérale.

Comment vous sentez-vous après cette procédure? Comment vous sentiez-vous à la fin, lorsque vous avez perdu une cause que vous étiez certains de gagner, puisque, comme les sénateurs Watt et Adams l'ont dit, vous pensiez être protégés par l'accord initial sur les revendications territoriales et que, en fin de compte, il s'est avéré que vous ne l'étiez pas du tout? Comment vous sentiez-vous à la fin de ce processus? Est-ce l'une des raisons qui font que vous êtes ici aujourd'hui pour exiger des garanties plus grandes dans le projet de loi à l'étude?

**M. Kusugak:** Lorsqu'on consulte une page à la fois les questions relatives à la mise en œuvre — et les revendications ont été signées et acceptées par les deux parties — et quand on arrive au passage concernant la contiguïté, par exemple, tout semble si clair. À la première page de l'accord, il est question de l'autonomie, des moyens de la favoriser et ainsi de suite.

Une des façons de favoriser l'autonomie consiste à accorder des quotas plus grands dans les zones de pêche adjacentes aux secteurs visés par les revendications territoriales du Nunavut, de façon que les intéressés puissent acheter les bateaux qui conviennent et ainsi de suite. Nous possédons à la fois First Air et Canadian North. Nous possédons les sociétés de transport et des choses de ce genre, mais l'accord porte sur la mise en valeur

have a sufficient quota to afford any kind of fishing vessels. That was why we decided to go to court. That is the last thing anyone would want to go through, because of the finality of the court decisions. You never know which way the decision will go. The decision hurt at the time and it continues to hurt.

When gun control legislation, for example, jeopardized the rights given to us under the land claims agreements, we again had to decide whether it was worth the effort, the pain and the cost to go to court. We are not like the federal government; our money is not taken from taxpayers year after year. We had to make a judgment call in our organization on whether to go ahead with that. You never really know what the result will be. That is why I am hopeful that this bill might include certain things that will make the proposed legislation more defined.

When I saw the word “wilfully,” I did not know whether to interpret that as “Yes, I do want to kill that animal,” or if I have to kill the animal for my family’s welfare, if that is “wilful” as well. I do not know.

A loose translation does not mean anything to Aboriginal people. These issues must be sufficiently defined so that they do not take away the hunting rights of Inuit.

**Senator St. Germain:** Senator Joyal hit on something sensitive in the consultation process. We have heard this before. I am not oblivious to the realities of Parliament. Parliament is a tough place in which to work because you have partisanship, the protection of governments and what have you.

I hate to return to Bill C-68, but we were here on that bill. I worked with Senators Watt, Adams and others on that proposed legislation. We travelled to the North; we talked to the Inuit, and there was no consultation per se. I do not know how we can rectify this. This is not grandstanding or bullying, but it is a question of dealing with the realities.

Senator Beaudoin says the rights are enshrined, but those rights are only good if they are respected and effective. If these groups must go to court, the witnesses have shown clearly that courts are costly and ineffective for people who subsist off the land up there.

Bill C-10A was part of the gun scenario. That was one of the problems, and no different from this in some ways. Bill C-10A could negatively affect gun ownership. That is proven by the fact that legal action was taken to rectify the situation.

du secteur des pêches. Nous avons dû renoncer complètement à ce secteur faute de quotas suffisants qui permettent de rentabiliser quelque bateau de pêche que ce soit. Voilà pourquoi nous avons décidé de nous adresser aux tribunaux. C’est la dernière chose que l’on souhaite en raison du caractère définitif des décisions judiciaires. On ne sait jamais de quel côté va pencher la balance. La décision a fait mal à l’époque et continue de faire mal.

Lorsque les dispositions législatives relatives au contrôle des armes à feu, par exemple, ont compromis des droits que nous faisions les accords sur les revendications territoriales, nous avons une fois de plus décidé que le jeu en valait la chandelle, que les difficultés et les coûts inhérents aux actions en justice se justifiaient. Nous ne sommes pas comme le gouvernement fédéral; notre argent ne vient pas des contribuables, année après année. Au sein de notre organisation, nous avons dû prendre la décision d’aller de l’avant dans ce dossier. Nous ne savons jamais ce que sera le résultat. Voilà pourquoi j’espère que le projet de loi comprendra peut-être certains éléments qui auront pour effet de mieux définir les dispositions législatives proposées.

À la lecture du mot «volontairement», je ne sais pas s’il faut comprendre: «Oui, je veux tuer cet animal», ou si, en tuant un animal pour le bien-être de la famille, j’agis aussi de façon «volontaire». Je ne sais pas.

Aux yeux des Autochtones, une traduction libre ne signifie rien du tout. On doit définir ces questions de façon à ce qu’elles n’empiètent pas sur les droits de chasse des Inuits.

**Le sénateur St. Germain:** Le sénateur Joyal a touché un aspect très délicat du processus de consultation. Ce n’est pas la première fois que nous en entendons parler. Je ne suis pas insensible aux réalités du Parlement. Le Parlement est un milieu de travail difficile parce qu’il faut tenir compte de la partisanerie, de la protection des gouvernements et de quantité d’autres choses encore.

Je répugne à l’idée de revenir sur le projet de loi C-68, mais nous avons étudié ce projet de loi ici même. J’ai travaillé avec les sénateurs Watt, Adams et d’autres sur ce projet de loi. Nous nous sommes rendus dans le Nord; nous avons discuté avec les Inuits, et il n’y a pas eu de consultations à proprement parler. J’ignore comment nous pouvons corriger la situation. Je ne cherche ni à épater la galerie ni à bousculer qui que ce soit, mais on doit faire face à la réalité.

Le sénateur Beaudoin affirme que les droits sont enchâssés, mais ces droits ne sont valables que s’ils sont respectés et effectifs. Si les groupes en question doivent s’adresser aux tribunaux, les témoins ont montré que ces recours sont coûteux et inefficaces pour les personnes qui vivent dans les territoires nordiques.

Le projet de loi C-10A s’inscrivait dans le scénario arrêté pour les armes à feu. C’était l’un des problèmes; à certains égards, on faisait face aux mêmes problèmes qu’aujourd’hui. Le projet de loi C-10A allait avoir un effet négatif sur la propriété d’armes à feu. Le fait qu’on ait eu recours à des poursuites pour corriger la situation le montre bien.



Far be it from me to come to this committee and tell members what to do, however, those of you who sit on this committee must really take into consideration, once and for all, what is really protected under sections 35 and 25 of the Constitution. Whether we like it or not, it is our Charter; it belongs to us. The Charter will be there for generation after generation. We have to make it work. If we do not make it work now for our Aboriginal peoples, we are shirking our responsibility. Somehow, we must make this work. This is a prime opportunity. I do not see this as capitulating.

If you said right now, "Get out of here and we will fix this, because we would sooner fix it without you," then I am gone. I want these people to benefit the way they should. That is the way we must look at this matter.

We have an excellent chance to fix it. We have people with the expertise, with Senators Beaudoin, Joyal, Nolin and Bryden all being lawyers. Let us do something and make it work.

**Senator Cools:** You should include somebody besides lawyers, because some lawyers do a good job of messing things up.

**Senator Beaudoin:** It is true, unfortunately, that the consultation did not take place. It is too bad. We have that legal, and even constitutional duty, because it is in section 35 as interpreted by the court. However, we may correct the situation here, around the table. That is the only thing we can do. We cannot rewrite what happened five years ago, but we have to do something. The Aboriginals are here. We have Aboriginal people on our own Senate committee. We should correct this, and comply this time with every constitutional obligation. This is one way.

I agree with Senator Joyal that it is a constitutional problem. There is no doubt about that. However, the fact that it is constitutional does not mean that it cannot be solved. It may be solved and should be.

**The Chairman:** Mr. Kusugak, Mr. Obed, thank you very much for coming, for your patience and for putting up with us over the Christmas period. Thanks for sharing your thoughts and concerns.

**Mr. Kusugak:** I wanted to say that I am sorry we did not bring a copy of the presentation in French. We never did get any money to translate it. I was born in an igloo in a Roman Catholic community 53 years ago, but the church never taught us French. They taught us Latin.

**The Chairman:** We will have it translated and distributed.

**Mr. Kusugak:** Thank you for the opportunity to speak with you and for the attention and the suggested help that we got around the table.

Loin de moi l'idée de dire aux membres du comité ce qu'ils doivent faire, mais il leur incombe néanmoins de prendre en considération, une fois pour toutes, les droits qui sont véritablement protégés par les articles 35 et 25 de la Constitution. Que cela nous plaise ou non, c'est notre Charte; elle nous appartient. Elle sera là pour des générations à venir. Nous devons faire en sorte qu'elle fonctionne. Si nous ne faisons pas en sorte qu'elle fonctionne pour nos Autochtones, nous nous défilons et ne prenons pas nos responsabilités. Nous devons trouver un moyen de faire en sorte que les choses fonctionnent. Nous avons là une occasion en or. Je n'y vois pas de capitulation.

Si vous me dites: «Sortez, et nous allons régler le problème parce que nous préférons le faire sans vous», je vais partir. Je veux que les Autochtones bénéficient des avantages auxquels ils ont droit. C'est sous cet angle que nous devons aborder la question.

Nous avons une excellente occasion de corriger le problème. Avec les sénateurs Beaudoin, Joyal, Nolin et Bryden, qui sont tous avocats, nous avons en main l'expertise nécessaire. Faisons quelque chose et arrangeons-nous pour que les choses fonctionnent.

**Le sénateur Cools:** Vous devriez inclure d'autres personnes que des avocats, qui ont le don de tout embrouiller.

**Le sénateur Beaudoin:** Malheureusement, il est vrai qu'il n'y a pas eu de consultation. C'est dommage. L'article 35 tel qu'interprété par la cour nous en fait l'obligation juridique et même constitutionnelle. Cependant, nous pouvons corriger la situation ici même, à cette table. C'est la seule chose que nous puissions faire. Nous ne pouvons revenir sur ce qui a été fait il y a cinq ans, mais nous pouvons faire quelque chose. Les Autochtones sont ici. Nous avons des Autochtones au sein de notre comité du Sénat. Nous devrions corriger la situation et, cette fois-ci, nous conformer à toutes nos obligations constitutionnelles. C'est une avenue.

Je suis d'accord avec le sénateur Joyal pour dire qu'il s'agit d'un problème constitutionnel. Cela ne fait aucun doute. Cependant, le fait qu'il s'agisse d'un problème constitutionnel ne signifie pas qu'il soit insoluble. Il peut être réglé et devrait l'être.

**Le président:** Monsieur Kusugak, monsieur Obed, merci d'être venus, d'avoir patienté et d'avoir attendu votre heure pendant toute la période de Noël. Merci d'avoir partagé vos réflexions et vos préoccupations avec nous.

**M. Kusugak:** Je tenais à préciser que je suis navré de ne pas avoir apporté avec moi une copie de notre mémoire en français. Nous n'avons jamais eu de fonds pour le faire traduire. Je suis né dans un igloo d'une communauté catholique romaine il y a 53 ans, mais l'Église nous enseignait le latin, et non le français.

**Le président:** Nous allons le faire traduire et circuler.

**M. Kusugak:** Merci de l'occasion que vous nous avez donnée de comparaître devant vous, de votre attention et de l'aide que vous nous avez proposée.

**The Chairman:** We are fortunate to have as our next panellists, two specialists on pain in vertebrates and invertebrates. The first is Dr. Alexander Livingston of the Western College of Veterinary Medicine, Department of Veterinary Biomedical Sciences, who has travelled from Saskatoon to be with us. His brief, entitled "Pain Assessment in Animals," was circulated on Tuesday. His expertise is primarily with vertebrates.

Our second expert is Shelley Adamo, who holds a doctorate in biology and is a researcher specializing in invertebrates at Dalhousie University. Her brief, "Do Invertebrates Feel Pain?" was also circulated on Tuesday.

I thank you both for forwarding your briefs and travelling to Ottawa on short notice in order to share your expertise with us.

Before we proceed, I would also like to thank Dr. Clement Gauthier, of the Canadian Council on Animal Care, who was responsible for assisting the committee in getting these experts here this evening.

**Dr. Alexander Livingston, Dean, Western College of Veterinary Medicine, Department of Veterinary Biomedical Sciences:** Thank you very much, Mr. Chairman and members of the committee, for inviting us here. We appreciate the opportunity to share with you any information that may be of help to you.

My background is as a veterinarian. I did my veterinary degree in London and then a physiology degree. I went to Bristol in the United Kingdom and did a PhD in pharmacology. While there, I worked on the pharmacology of the central nervous system, and about 25 years ago I became interested in the area of pain. I have worked in that area ever since, apart from balancing budgets and dealing with collective bargaining units for the last 10 years. I can assure you that budgets and collective bargaining units keep me focused on the issue of pain, although it is not necessarily animal pain.

The matter of pain in animals is an area of great interest and great challenge. The basic challenge is that the source of most of our information in the first instance comes from human studies. It is only through human expression and communication with regard to pain that we can begin to evaluate the situation as it exists in animals, but even so, that is not without its problems.

Without getting too philosophical, do I feel my pain as you feel your pain? I cannot be absolutely sure about that. Consequently, since we are dealing with a perception, it presents a large number of challenges that are not present in many other aspects of physiological studies that we can do in animals. We can, however, look at some of the effects that we see associated with pain and try

**Le président:** Nous avons maintenant la chance d'accueillir comme témoins deux spécialistes de la douleur chez les vertébrés et les invertébrés. Le premier est le Dr Alexander Livingston du département de médecine vétérinaire du Western College of Veterinary Medicine, qui a fait le voyage de Saskatoon pour être avec nous aujourd'hui. Mardi, on a fait circuler son mémoire portant sur l'évaluation de la douleur chez les animaux. Son expertise porte principalement sur les vertébrés.

Notre deuxième spécialiste est Shelley Adamo, titulaire d'un doctorat en biologie et chercheuse spécialisée dans les invertébrés à l'Université de Dalhousie. Son mémoire, dans lequel elle se demande si les invertébrés éprouvent de la douleur, a également été distribué mardi dernier.

Je vous remercie tous les deux de nous avoir fait parvenir vos mémoires à l'avance et d'avoir fait le voyage à Ottawa à bref préavis pour venir nous faire profiter de votre expertise.

Avant de commencer, je tiens également à remercier Clément Gauthier, du Conseil canadien de la protection des animaux qui a aidé le comité à obtenir la participation des témoins de ce soir.

**Dr Alexander Livingston, doyen, Département de médecine vétérinaire, Western College of Veterinary Medicine:** Je vous remercie beaucoup, les membres du comité et vous, monsieur le président, de nous avoir invités. Nous sommes heureux de l'occasion qui nous est donnée de vous fournir des renseignements susceptibles de vous être utiles.

J'ai fait des études de vétérinaire. J'ai obtenu mon diplôme de médecine vétérinaire à Londres, où j'ai également obtenu un diplôme en physiologie. À Bristol, au Royaume-Uni, j'ai enfin obtenu un doctorat en pharmacologie. Pendant ce temps, je me suis intéressé à la pharmacologie du système nerveux central avant, quelque 25 années plus tard, de me passionner pour le domaine de la douleur. J'y consacre toute mon énergie depuis, si on excepte le temps que je consacre depuis dix ans aux négociations collectives et aux impératifs de l'équilibre budgétaire. Je puis vous assurer que les budgets et les unités de négociation collective me permettent de me concentrer sur la notion de douleur, même s'il ne s'agit pas nécessairement de douleur animale.

La question de la douleur chez les animaux est des plus intéressantes et des plus stimulantes. Le défi principal vient du fait que la plupart de nos informations proviennent d'études sur les humains. Ce n'est que par l'intermédiaire de l'expression et de la communication humaine concernant la douleur que nous pouvons commencer à évaluer la situation des animaux, mais, même là, des problèmes se posent.

Sans verser dans la philosophie trop poussée, comment savoir si je ressens la douleur de la même façon que vous? Je ne peux en être absolument certain. Puisque nous avons affaire à une perception, nous sommes confrontés à un grand nombre de défis absents de nombreux autres aspects des études physiologiques que nous pouvons effectuer sur les animaux. En



to infer from them whether the animal is experiencing the same conceptual issues that we associate with the experience of pain.

The sort of thing that makes it is really difficult to even begin is that many hormonal or biochemical changes in the body can be a result of stress or distress without pain. For instance, for flock animals like sheep, one of the biggest stresses is isolation rather than pain. There is no pain associated with a sheep being on its own in the middle of a large room, but that animal will display considerable distress because it cannot see any other sheep. If it cannot see any other sheep, it means it is in a very bad position.

Separating pain from distress and stress is an ongoing problem. If we look at behavioural studies, we can make a little more progress. Animals do have set behaviours that we can associate with being hurt. Although the problem there is — and it is kind of obvious if you think about it — behaviours are situation and species specific. By that I mean that your response to one particular pain will be very different from your response to another pain — a pain in the belly versus hitting your thumb with a hammer. Your response is very different.

Acute and chronic pain is part of it, but also the pain you receive when you hit your shin on the edge of the table, and your response to that, is different from the ongoing pain of osteoarthritis. A significant challenge is that we are looking at a broad spectrum of different types of pain.

The other problem that we face is that different species of animals respond differently to the same stimulus. I am sure honourable senators have watched the Discovery Channel type shows on television. In those shows, you will see wildebeest or zebras with large flank wounds that have been inflicted by lions and cheetahs, and yet they are apparently grazing quite normally and showing no major behaviour changes.

In the situation in which herd animals exist in the world, it is specifically to their advantage not to display overt behaviours. If they do, they can be pretty sure that they are the next one on the predator's list. Predators are walking around the edge of the herd looking for animals that are behaving abnormally. It is a survival characteristic not to make a major display of painful stimuli. That does not mean to say that they do not hurt, but they are thinking, "Wow, that hurts, but I had better not show it, otherwise I am a lion's breakfast."

Equally though, this means that predators can afford to show pain. It is a luxury. Many people own dogs and cats. We all know that if you step backwards onto the dog's foot, you might think you have torn its head off, the howling and the squealing that

revanche, nous pouvons examiner certains des effets que nous voyons associés à la douleur et tenter de déduire grâce à eux si l'animal éprouve les problèmes conceptuels que nous associons à l'expérience de la douleur.

Ce qui fait qu'il est difficile ne serait-ce que de commencer, c'est que le stress ou la détresse peut provoquer de nombreux changements hormonaux ou biochimiques dans le corps sans provoquer de douleur. À titre d'exemple, pour les animaux qui vivent en troupeau comme les moutons, l'isolement est un stress bien plus grand que la douleur. Pour un mouton, le fait de se trouver seul au milieu d'une grande pièce ne s'accompagne d'aucune douleur, mais l'animal éprouvera une détresse considérable du seul fait qu'il ne voit aucun autre mouton. S'il n'y a pas de mouton autour de lui, c'est qu'il se trouve en fâcheuse position.

Dissocier la douleur de la détresse et du stress représente un problème continu. On peut réaliser quelque progrès en consultant des études sur le comportement. Les animaux adoptent des comportements que nous pouvons associer à des blessures. Le problème qui se pose — et qui saute aux yeux quand on y pense —, c'est que les comportements sont propres à des situations et à des espèces particulières. Je veux dire par là que votre réaction à une douleur donnée sera très différente de celle à une autre douleur — comparez une douleur au ventre à celle que vous éprouvez lorsque vous vous tapez sur le pouce avec un marteau. La réaction est très différente.

La douleur aiguë et chronique fait partie de l'équation, mais, en même temps, la douleur que vous ressentez lorsque vous vous frappez le tibia sur le côté de la table et votre réaction sont différentes de celles que provoque l'arthrose. Le fait que nous avons affaire à un large éventail de types de douleur différents constitue un défi majeur.

L'autre problème tient à ce que différentes espèces animales réagissent différemment aux mêmes stimuli. Je suis certain que les honorables sénateurs ont vu à la télévision des émissions comme celles qu'on présente au canal Découverte. On y voit des gnous ou des zèbres aux flancs lacérés par des lions et des guépards qui semblent brouter tout à fait normalement et ne trahissent aucun changement de comportement majeur.

Les animaux qui vivent en troupeau ont intérêt à ne pas afficher de comportement trop ouvert. Le cas échéant, ils peuvent avoir la certitude d'être les prochains à figurer au menu du prédateur. Les prédateurs errent à la lisière du troupeau en quête d'animaux dont le comportement est anormal. Ne pas afficher de réaction majeure à des stimuli qui provoquent de la douleur constitue une caractéristique inhérente à l'instinct de survie. Cela ne signifie pas que les animaux n'ont pas mal. Seulement, ils se disent: «J'ai mal, mais vaut mieux ne rien montrer, sinon je vais servir de petit déjeuner au lion.»

Tout aussi difficile, les prédateurs peuvent eux se permettre d'afficher des symptômes de douleur. C'est un luxe. Nombreux sont les propriétaires de chiens et de chats. Lorsqu'on marche sur la patte du chien, comme nous le savons tous, on pourrait croire

goes on. That is because dogs, because of their association with man, can afford the luxury of overtly displaying pain.

Then we move on to man. Man can really afford to display pain. We are the ultimate predator. On top of that, we gain a social benefit, in that our colleagues will come to our aid. Man is a bad example upon which to base conclusions about pain.

As I said at the beginning, all our evaluations in animals have to be about what we know in man, because only man can specifically describe the nature of pain.

The verbal factor is very important in how we understand pain. If you think about it, you describe pain with a kind of sophisticated use of adjectives that does not exist in many other areas in which we work: acute, chronic, stabbing, dull, throbbing, burning, we use all of these words and they all help the medical practitioners to evaluate what we are dealing with.

How can we do that in the animal world? The answer is that we must give it our best shot. The likelihood is that, as far as we can tell, animals do feel pain. Why do I think this? If I can give you a childish analogy, let us say we have this bunch of mechanics in the middle of the room here and that is an engine, a transmission, four wheels, a hood, a trunk and a steering wheel, and it goes "vroom, vroom, vroom," or when you press the horn it goes "beep, beep." I would be pretty certain that was a motorcar, but I could not be absolutely certain unless I could get in and drive it. That is somewhat how we view pain in animals. We can be pretty certain that they are in pain, but unfortunately, with animals, we cannot get inside and drive them. We cannot say with 100 per cent, absolute certainty that those animals feel pain. However, all I can say is, they go "vroom, vroom," and "beep, beep," so I am pretty sure they are.

**Dr. Shelley Adamo, Researcher, Dalhousie University, Department of Psychology:** Honourable senators, I am an invertebrate biologist and I work with insects as well as cephalopods, specifically cuttlefish. I am interested in their behavioural physiology. I was asked to answer the question of whether invertebrates feel pain. I will try to answer that for you as best I can.

Invertebrates are classically defined as animals without a backbone. That includes insects, clams, squid, starfish, and those sorts of animals. Basically, anything that is not a bird, reptile or mammal is probably an invertebrate.

qu'on lui a arraché la tête tant il hurle et gémit. C'est parce que les chiens, à cause de leur association avec l'homme, peuvent s'offrir le luxe d'afficher ouvertement des symptômes de douleur.

Puis nous en venons à l'homme. L'homme peut vraiment se permettre d'afficher les symptômes de la douleur. Nous sommes le prédateur ultime. Par-dessus tout, nous en tirons un avantage social dans la mesure où nos collègues se porteront à notre secours. L'homme n'est pas le meilleur exemple sur lequel fonder des conclusions au sujet de la douleur.

Comme je l'ai indiqué dès le départ, toutes nos évaluations de la situation observée chez les animaux doivent se fonder sur ce que nous savons de l'homme parce que seul ce dernier est en mesure de décrire la nature de la douleur.

Le facteur verbal joue un rôle très important dans la compréhension que nous avons de la douleur. Quand on y pense, on est en mesure de décrire la douleur au moyen de l'utilisation raffinée d'adjectifs absents de bon nombre d'autres domaines où nous exerçons notre activité: aiguë, chronique, déchirante, sourde, pulsatile, cuisante, voilà autant de mots que nous utilisons et qui aident les praticiens médicaux à évaluer le problème auquel nous sommes confrontés.

Comment faire cela dans le cas du règne animal? La réponse à la question, c'est qu'il faut faire de notre mieux. Autant que nous le sachions, il est probable que les animaux ressentent de la douleur. Pourquoi suis-je de cet avis? Si vous me permettez de faire une analogie un peu simple, disons qu'il y a ici, au milieu de la pièce, un groupe de mécaniciens et qu'il y a là un moteur, une transmission, quatre roues, un capot, un coffre et un volant, que le truc fait «vroum, vroum, vroum», ou que cela fait «bip, bip» quand on actionne le klaxon. Je pourrais dire avec une assez grande certitude qu'il s'agit d'un véhicule automobile, mais je ne saurais avoir une certitude absolue à moins de pouvoir monter à bord et conduire le véhicule. C'est de cette façon, en quelque sorte, que nous percevons la question de la douleur chez les animaux. Nous pouvons être assez certains qu'ils éprouvent de la douleur, mais, malheureusement, pour ce qui est des animaux, nous ne pouvons monter à bord et prendre le volant. Nous ne pouvons affirmer de façon absolument certaine, à 100 p. 100, que les animaux éprouvent de la douleur. Tout de même, je dirais simplement que cela fait «vroum, vroum» et «bip, bip»; je suis donc assez sûr de cela.

**Mme Shelley Adamo, chercheuse, Université Dalhousie, Département de psychologie:** Honorables sénateurs, je suis une biologiste qui se spécialise dans les invertébrés et j'étudie les insectes aussi bien que les céphalopodes, plus particulièrement les seiches. Je m'intéresse à la physiologie comportementale chez eux. On m'a demandé de répondre à une question: les invertébrés éprouvent-ils de la douleur? Je vais faire de mon mieux pour répondre à cette question.

Par convention, les invertébrés sont définis comme étant des animaux n'ayant pas de colonne vertébrale. Cela englobe les insectes, les palourdes, les calmars, les étoiles de mer, les animaux de ce genre. Essentiellement, si ce n'est pas un oiseau, un reptile ou un mammifère, c'est probablement un invertébré.



My colleague has already talked about pain. We all have a sense of what pain is. I want to point out one aspect. Pain is not just your response to an aversive stimuli; it is the emotional content of your response that is pain. That is important in the definition. That is why it becomes very difficult when talking about invertebrates. What you are really asking is whether invertebrates have the capacity for some sort of emotional response. That is what you really want to know.

What sort of thing might you look for? As our colleague said, you could try to see whether there is some sort of writhing or struggling that would make us think that if we were doing that, we would be in pain. The difficulty is that all organisms, including bacteria and protists and things that have no central nervous system, and which we are quite confident cannot feel pain, will do those things. They will writhe and attempt to escape from restraint and move away from an aversive stimulus. Just because you have a response to something unpleasant does not necessarily mean that you feel pain.

Scientists have three basic lines of evidence that we try to assess to give us some understanding of whether or not invertebrates might feel pain.

First, we look at why there is pain at all. Why do any of us, or any animal, have pain? The best answer we can give is that pain is an important function as a teacher, as a tool, in the sense that, for vertebrates at least, where much of our behaviour is learned and not genetically pre-programmed, we need to learn from our environment. Pain is an efficient teacher and tool for that learning.

Invertebrates tend to be very short-lived, often in the order of days. For most there is no parental care. That means that if you are a fly, you hatch from your egg, you go through your larval development, you become an adult. All your behaviour, including how to hunt, mate and do all the things you want to do as a fly, must be more or less genetically pre-programmed because there is no one to teach you. The fly mother is long dead. There is no fly society for you to learn from. There are some exceptions, like bees, but those are quite rare.

The other factor we look at is what we call the "neural capacity" of invertebrates. To have some sort of emotional ability, we think that you need a certain degree of sophistication in your nervous system. That is why honourable senators have these pictures before them. I just want to take a look at some invertebrate nervous systems.

Mon collègue a déjà parlé de la question de la douleur. Nous avons tous une idée de ce qu'est la douleur. Je veux en souligner un aspect. La douleur ne consiste pas seulement en la réaction qu'on peut avoir à un stimulus aversif; c'est la part affective de la réaction qui fait la douleur. C'est un élément important de la définition. Voilà pourquoi la question devient très difficile dans le cas des invertébrés. En fait, cela revient à dire: les invertébrés sont-ils capables d'une forme quelconque de réaction affective? C'est ce que l'on cherche vraiment à savoir.

Quelle sorte de signe chercherait-on alors à repérer? Comme notre collègue l'a dit, on pourrait essayer de voir si l'organisme se débat ou a des sortes de convulsions; à ce moment-là, nous pourrions croire qu'il y a de la douleur. La difficulté réside dans le fait que tous les organismes, y compris les bactéries et les protistes et autres trucs n'ayant aucun système nerveux central — dont on est assez sûr de pouvoir dire qu'ils n'éprouvent pas de douleur — ont de telles réactions. Ils se tordent et essaient d'échapper à la contrainte, de s'éloigner du stimulus aversif. Ce n'est pas parce qu'il y a une réaction à quelque chose de déplaisant qu'il y a forcément une douleur ressentie.

Chez les scientifiques, nous alignons notre travail essentiellement sur trois voies pour essayer de déterminer si les invertébrés éprouvent de la douleur.

Premièrement, nous nous interrogeons sur la raison d'être de la douleur elle-même, au départ. Pourquoi quelque organisme que ce soit, qu'il s'agisse d'un humain ou d'un animal, éprouve-t-il de la douleur? La meilleure réponse que l'on puisse donner à cette question, c'est que la douleur constitue une fonction importante — elle nous enseigne quelque chose, c'est un instrument — au sens où, dans le cas des vertébrés tout au moins, chez lesquels une bonne part du comportement est acquis et non pas préprogrammé sur le plan génétique, il faut tirer les leçons utiles de l'environnement. Or, la douleur est efficace pour transmettre ce genre de leçon.

Les invertébrés ont tendance à avoir une vie très courte, qui fait souvent quelques jours à peine. Dans la plupart des cas, les «parents» ne s'occupent nullement de la progéniture. C'est donc dire que si vous êtes une mouche, vous sortez de l'œuf, vous passez par les étapes du développement larvaire, vous devenez adulte. Tout votre comportement — et notamment votre façon de chasser, de vous reproduire et toutes les choses que vous voulez faire en tant que mouche — forcément, doit être plus ou moins préprogrammé génétiquement, car il n'y a personne là pour vous enseigner les choses de la vie. Votre mère est morte depuis longtemps. Il n'y a pas de société de mouches où vous pourriez apprendre à vivre. Il existe à cet égard certaines exceptions dans le règne animal, par exemple les abeilles, mais cela est très rare.

L'autre facteur qu'il nous faut étudier, c'est la capacité «neuronal» des invertébrés. Pour avoir une forme de réaction affective, à notre avis, il faut un système nerveux relativement complexe. C'est pourquoi, honorables sénateurs, vous avez devant les yeux ces images. J'aimerais simplement que l'on jette un coup d'œil au système nerveux de certains invertébrés.

Invertebrates have very small brains. That is one thing you should know. Their nervous systems are many times smaller than ours. They have many fewer neurons and they are organized differently.

If you look at figure 3.5, these are three different kinds of insect. What I want you to see is the fact that even within the insects, their brains look different. The dark black stuff is the brains. The organization is also different. What they all have in common is that the brain is not all in one place. Our brain is all in one part of our nervous system, but the insect has several mini-brains.

Computational neuroscientists believe that if you do not put all your brains in one place, you have less computational power. By putting all our brains together in one package, we have more computational power. Not only do vertebrates have all their brain in one place, they have many more neurons. The neurocapacity of invertebrates is much less. Is it too small to have an emotional response? That we do not know. However, on balance, many people would say it is.

The last thing we can look at is the behaviour of invertebrates. How do they behave? If you look at their response to aversive stimuli, it is very different from ours. They really are alien types of animals. It is difficult for us to imagine what their emotional response would be like if they did have one. For example, locusts will writhe if you spray DDT on them.

It is a neurotoxin; it destroys their neurons. Not surprisingly, they will have some sort of motor reaction. However, if you damage the leg of a locust, it will continue to walk on it with the same force as on its undamaged legs. It is not that the locust needs to use that leg; as an insect, it has six. You could remove that leg entirely and it would walk quite well on five. It ignores that signal for reasons we do not quite understand.

Another thing that will happen is, if a locust is busy eating, a praying mantid could come from behind and start to feed on that locust. The locust will continue to feed on the grass until the mantid has entirely consumed it. They do respond to aversive stimuli, and yes, they can learn. However, their response is very foreign to us. On balance, most scientists believe that insects, at least, do not feel pain in a way we would understand.

The one exception that is sometimes made is for cephalopods, animals such as octopus, squid and cuttlefish. They have a larger brain that is more or less coalesced in one place. Their brain is about the same size as a fish's brain.

Les invertébrés ont un cerveau de taille très réduite. C'est une chose que vous devriez savoir. Leur système nerveux est beaucoup plus petit que le nôtre. Ils ont des neurones moins nombreux qui sont organisés différemment.

Si on regarde la figure 3.5, on constate qu'il y a trois sortes d'insectes. Ce que je souhaite vous faire voir, c'est que même à l'intérieur du groupe des insectes lui-même, le cerveau présente un aspect différent. Ce qui est très foncé, c'est le cerveau. L'organisation est également différente. Ce que tous les cas ici ont en commun, c'est que le cerveau ne se trouve pas à un seul et unique endroit. Notre cerveau à nous fait partie intégrante d'un seul et unique système nerveux, mais l'insecte, lui, compte plusieurs mini cerveaux.

Selon les spécialistes de la «neuroinformatique», quand tous les éléments du cerveau ne se trouvent pas au même endroit, la puissance de traitement est moindre. Comme les éléments de notre cerveau sont rassemblés en une sorte de bloc, nous avons une puissance de traitement plus grande. Non seulement les vertébrés ont le cerveau à un seul et unique endroit, mais encore ils ont un nombre nettement plus grand de neurones. La capacité neuronale des invertébrés est nettement inférieure. Est-ce insuffisant pour qu'il y ait une réaction affective? Cela, nous ne le savons pas. Tout de même, tout compte fait, les gens sont nombreux à dire que c'est le cas.

Le dernier facteur que nous pouvons étudier, c'est le comportement des invertébrés. Comment se comportent-ils? Si nous étudions leurs réactions aux stimuli aversifs, nous constatons qu'elles sont très différentes des nôtres. Ce sont des animaux qui sont vraiment d'un autre ordre que le nôtre. Il nous est difficile d'imaginer ce que serait leur réaction affective, s'ils en avaient une. Par exemple, les sauterelles se tordent de convulsion si on vaporise sur elles du DDT.

Le DDT est une substance neurotoxique; elle détruit leurs neurones. Cela n'a rien d'étonnant, elles ont une sorte de réaction motrice. Par contre, brisez la patte d'une sauterelle, et vous verrez qu'elle continue de l'utiliser avec la même vigueur que les autres pattes. La sauterelle n'a pas besoin de cette patte-là, elle en a six. Vous pourriez lui enlever entièrement la patte en question, et elle s'en tirerait très bien avec les cinq qui restent. La sauterelle ne réagit pas à ce signal, pour des raisons que nous ne comprenons pas vraiment.

Autre chose: disons que la sauterelle est occupée à manger et qu'une mante religieuse arrive par derrière et commence à la manger, elle. La sauterelle continuera à manger de l'herbe jusqu'à ce que la mante l'ait entièrement consommée. La sauterelle réagit bel et bien au stimulus aversif et, on peut l'affirmer, elle est capable d'apprendre. Toutefois, sa réaction nous est très étrangère. Tout compte fait, la plupart des scientifiques estiment que les insectes, tout au moins, n'éprouvent pas de douleur de la façon dont nous entendons ce terme.

La seule exception qui est parfois faite, c'est celle des céphalopodes, les animaux comme les pieuvres, calmar et seiches. Leur cerveau est relativement plus grand et se trouve plus ou moins fusionné à un seul endroit. Leur cerveau a à peu près la taille de celui d'un poisson.



We do not know very much about these animals. We do not know about their hormonal response to stress or their behavioural responses to aversive stimuli, so there is not much we can say. Most scientists, because of the size of these animals' brains, like to err on the side of caution by saying there is potential they could feel pain, even though we have no evidence of it. For the rest of the invertebrates, the consensus would be that it is unlikely that these animals can feel pain. However, as my colleague pointed out, it is not a question that we can ever answer with certainty.

**The Chairman:** Thank you very much, Dr. Adamo.

**Senator Beaudoin:** I must say first that I am impressed by those studies. It must be difficult to know exactly what an animal may feel.

Dr. Livingston, I think you said clearly that there is no absolute certainty that they suffer from pain. What about the degree of probability? Is it very high or is it tentative? I understand that it is not absolute, because they are so different from us, but the probability is there, is it not?

**Mr. Livingston:** Yes, indeed. I would say, for the case of mammals, it is 99.99 per cent.

**Senator Beaudoin:** Is it not 100 per cent?

**Mr. Livingston:** I never say never, but I never say always. Nothing is 100 per cent.

**Senator Morin:** This is the difference between a scientist and a lawyer.

**Mr. Livingston:** For the mammals, it is 99.99 per cent likely.

**Senator Beaudoin:** I understand there is a strong probability. The conclusions are strong.

**Mr. Livingston:** Being as absolute as any scientist will be, I would say that mammals feel pain.

**Senator Beaudoin:** We have to legislate, and many around this table are interested in more adequately defining what an animal is. It is really difficult.

The first witness, in my opinion, should certainly be a scientific person. The thing to do is to draft the bill as accurately as possible. We cannot do more than that.

My impression, *prima facie*, is that the definition we have in the bill is too ambiguous, but I would like to know from a scientific person what you think.

**Mr. Livingston:** It is, as you say, scientists versus lawyers.

**Senator Beaudoin:** I thought it was just a joke.

**Senator Morin:** The scientists will lose.

Nous ne savons pas grand-chose de ces animaux. Nous ne connaissons pas leur réaction hormonale au stress ni leur réaction comportementale au stimulus aversif, de sorte que nous ne pouvons en dire grand-chose. Étant donné la taille du cerveau de ces animaux, la plupart des scientifiques joueront de prudence et affirmeront qu'il est possible qu'ils éprouvent de la douleur, même si nous n'en avons aucune preuve. Quant au reste des invertébrés, selon le consensus, il est peu probable qu'ils puissent ressentir de la douleur. Par contre, comme mon collègue l'a fait remarquer, ce n'est pas une question à laquelle nous pouvons répondre avec certitude.

**Le président:** Merci beaucoup, madame Adamo.

**Le sénateur Beaudoin:** Je dois dire que ces études m'impressionnent. Il doit être difficile de savoir exactement ce que peut ressentir un animal.

Monsieur Livingston, je crois que vous l'avez dit clairement: on ne saurait être absolument certain qu'ils éprouvent de la douleur. Quel est à cet égard le degré de probabilité? Est-ce très élevé ou est-ce plutôt le doute qui est grand? Je comprends que cela ne soit pas absolu, puisqu'ils sont si différents de nous, mais il y a cette probabilité, n'est-ce pas?

**M. Livingston:** Oui. Je dirais, pour parler du cas des mammifères, que c'est de l'ordre de 99,99 p. 100.

**Le sénateur Beaudoin:** Ce n'est pas 100 p. 100?

**M. Livingston:** Je ne dis jamais jamais, mais je ne dis jamais toujours. Rien n'est sûr à 100 p. 100.

**Le sénateur Morin:** Voilà ce qui distingue le scientifique de l'avocat.

**M. Livingston:** Dans le cas des mammifères, c'est probable à 99,99 p. 100.

**Le sénateur Beaudoin:** Je comprends qu'il y a là une probabilité très forte. Les conclusions sont déterminantes.

**M. Livingston:** Pour être aussi absolu qu'un scientifique peut se permettre de l'être, je dirais que les mammifères ressentent de la douleur.

**Le sénateur Beaudoin:** Notre tâche est de légiférer, et les gens ici autour de la table sont nombreux à souhaiter que l'on puisse disposer d'une définition plus adéquate de l'animal. C'est une tâche vraiment difficile.

Le premier témoin, à mon avis, devrait certainement être un scientifique. Ce qu'il faut faire, c'est rédiger le projet de loi avec la plus grande précision possible. Nous ne pouvons en faire plus.

Mon impression, à première vue, c'est que la définition que renferme le projet de loi est trop ambiguë, mais j'aimerais savoir ce qu'un scientifique en pense.

**M. Livingston:** Comme vous le dites, ce sont les scientifiques contre les avocats.

**Le sénateur Beaudoin:** Je croyais que c'était seulement une blague.

**Le sénateur Morin:** Ce sont les scientifiques qui vont perdre.

**Mr. Livingston:** We will be sued, if nothing else. I think a good example of that was when the British government asked their chief veterinary officer whether humans could ever contract BSE from cattle. He said it was very unlikely, but they wanted an absolute answer. In the end, he grudgingly said no, they cannot. Well, we have 150 cases out of a population of 50 million, which is very few, but I think he feels pretty bad about it. My answer is, in the case of mammals, the evidence is excellent that they can feel pain. We have much less data in the case of birds, but the evidence we do have is pretty good. We have to keep working on those parrots, so they will tell us.

It then goes down proportionally with reptiles, amphibia and fish, and the reason is that we have not put the effort into answering the questions. One of the problems with many of the lower vertebrates, the fish, the reptiles, the birds and the amphibia, is that we are not quite sure how to ask the question. In science, you only get the answer to the question you ask. How do you ask that question of whether this animal is feeling pain? It cannot be the simple avoidance reactions, because that would only deal with the acute pain issue.

In humans, the majority of pain treatments are for chronic pain. The behaviours associated with ongoing pain are very different from the behaviours with acute pain.

If you step on a cat's tail, it will yowl and climb up the curtains. If you have a cat that has a tumour in its abdomen, it will quietly go away and sit under a cupboard in the dark until it dies. The question becomes, how do you ask that of a non-mammal species? We know about cats, dogs, horses and cows, because we live with them on a daily basis and we have a lot of observations of them to build on. It is a familiarity thing, but I think the evidence available is sort of proportional to the amount of time we spend studying them.

**Senator Cools:** I would like to welcome the witnesses and to say that listening to their remarks reminded me of a long time ago, in my days of studying experimental psychology and the activities of rats and other animals, particularly in the field of instinct. As the witness was describing, flies are essentially programmed with everything they need to know immediately. Too bad human beings could not do that. It takes a lifetime of training, and even then, we are still not sure.

Anyone who has ever cooked a pot of lobsters will know that they try to jump out of the hot pot. When I was a little girl, my mother would busily get us away from the stove. My question to you is a bit more scientific and verging on the neurological. You are certain about the class Mammalia in the study of pain. I

**M. Livingston:** Nous serons l'objet de poursuites, à tout le moins. Un bon exemple me vient à l'esprit: le gouvernement britannique a demandé à son directeur de médecine vétérinaire s'il était possible que les humains puissent contracter l'EBS en présence du bétail. Il a dit que cela était très peu probable, mais les autorités voulaient une réponse absolue. À la fin, il a fini par dire «non», de manière réticente. Eh bien, il y a eu 150 cas au sein d'une population de 50 millions, ce qui représente un très faible nombre, mais je crois que le vétérinaire en est assez peiné. Ma réponse est la suivante: dans le cas des mammifères, nous disposons d'excellents éléments de preuve pour conclure qu'ils éprouvent de la douleur. Nos données sont beaucoup moins importantes dans le cas des oiseaux, mais les éléments de preuve demeurent assez solides. Il faut poursuivre notre travail auprès des perroquets, car, eux, ils vont pouvoir nous le dire.

Ensuite, par ordre de grandeur, il y a les reptiles, les amphibiens et les poissons, et la raison à cela, c'est que nous n'avons pas mis l'effort voulu pour répondre aux questions. Une des difficultés qui se présentent chez un grand nombre des vertébrés inférieurs, les poissons, les reptiles, les oiseaux et les amphibiens, c'est que nous ne savons pas très bien comment il faut poser la question. En sciences, on peut seulement obtenir la réponse à la question qu'on pose. Or, comment poser cette question, comment savoir si un animal ressent de la douleur? Il ne peut s'agir uniquement d'une réaction d'évitement, car cela tiendrait seulement compte des cas de douleur aiguë.

Chez les humains, les traitements dans le domaine portent dans la plupart des cas sur une douleur chronique. Les comportements associés à la douleur chronique sont très différents de ceux que l'on observe dans le cas d'une douleur aiguë.

Pilez sur la queue d'un chat et vous verrez qu'il va crier et grimper dans les rideaux. Si le chat a au contraire une tumeur dans son abdomen, il ira s'isoler discrètement dans un coin jusqu'à ce qu'il meure. Il faut se demander alors comment on pose la question dans le cas des espèces autres que les mammifères? Nous connaissons dans une certaine mesure le cas des chats, des chiens, des chevaux et des vaches, parce que nous les côtoyons quotidiennement et que nous les avons beaucoup observés. C'est une question familière qui entre en jeu, mais à mon avis, la preuve dont on dispose va pour ainsi dire de pair avec le temps que nous passons à étudier l'animal.

**Le sénateur Cools:** J'aimerais souhaiter la bienvenue aux témoins et dire que les écouter me rappelle l'époque, il y a longtemps, où j'étudiais la psychologie expérimentale et les activités des rats et d'autres animaux, particulièrement pour ce qui est de l'instinct. Comme le témoin le disait, les mouches sont essentiellement programmées pour savoir tout ce qu'elles doivent savoir immédiatement. Dommage que ce ne puisse être le cas des humains. Il fait toute une vie à apprendre et, encore là, nous ne sommes pas encore sûrs des choses.

Quiconque a déjà mis des homards sur le feu sait que ceux-ci essaient de se sortir de l'eau bouillante. Quand j'étais petite, ma mère se pressait de nous éloigner du poêle. La question que je veux vous poser est un peu plus scientifique et tient à la dimension neurologique. Du point de vue de la douleur, vous êtes certains de



wonder if one or both of you could tell us a little more about the central nervous system's structure and its development in organisms — and I am careful here not to say "animals" but "organisms" — that allow it to sense pain. Pain, at the end of the day, is a sensation.

**Ms. Adamo:** I will start with pain being a sensation. Any animal, from a hydra, which has the simplest type of nervous system, to something like a cephalopod, which has a complicated nervous system with millions of neurons, can sense something. However, we would not say the hydra feels pain because it is unlikely that the hydra has an emotional component to its aversive response. The hydra has sensory cells that are interconnected to inter-neurons, and those inter-neurons are connected to motor neurons.

When the sensory cell, the mechanoreceptor, is activated, particularly if it is activated strongly, it will go through a circuit loop that will tell the motor neuron to contract. In the entire circuit, you might have a total of five to seven neurons. We do not think — although how can we know — that within those five to seven neuronal circuits the hydra has the capacity to feel pain. In other words, it is a motor circuit, in the same way that a doorbell rings when you push it. It does not mean the doorbell is happy that somebody is here. It means an electrical circuit has been activated. The hydra is at the same level.

The difficulty we face and the committee faces is this: Where do we want to draw the line? That is the problem. The best scientific evidence is that, if you go from the hydra to more complicated nervous systems that have more neurons, and where nervous systems are more coalesced, that seems to be important for higher computational power.

That reaches its epitome in the vertebrates. The highest invertebrates are the cephalopods. Everything else has a distributed nervous system and probably five orders of magnitude fewer neurons. We are not taking just a few less neurons, but millions fewer.

I do not know if that helps you, but I would say anything that has a distributed nervous system and less than about 100,000 neurons is probably not capable of feeling pain. That is based on all these indirect lines of evidence that we have.

However, we are not certain, and I am much less certain than Dr. Livingston is, that mammals feel pain. In some way, you may feel that we are selling these organisms short. However, because of their natural history and their behaviour, it seems unlikely to me, and we do not have any evidence for it when we look at their behaviour.

ce qui se passe chez les mammifères. Je me demande si l'un d'entre vous, sinon les deux, pourrait nous en dire un peu plus long sur la structure du système nerveux central et son développement dans le cas des organismes — je prends soin ici de dire «organismes» et non pas «animaux» — qui fait qu'ils éprouveraient de la douleur. La douleur, en fin de compte, est une sensation.

**Mme Adamo:** Je prendrai cette affirmation pour point de départ. Tout animal, depuis l'hydre, qui possède le système nerveux sous sa forme la plus simple, jusqu'aux trucs comme les céphalopodes, dont le système nerveux compliqué comporte des millions de neurones, a la capacité d'éprouver quelque chose. Tout de même, nous n'irions pas dire que l'hydre ressent de la douleur, parce qu'il est peu probable que la réaction aversive de l'hydre ait une composante affective. L'hydre possède des cellules sensorielles qui sont reliées à des neurones intercalaires, et les neurones intercalaires en question sont reliés aux neurones moteurs.

Quand la cellule sensorielle, le mécanorécepteur, est activée, particulièrement si elle est activée vivement, l'influx nerveux passera dans un circuit neuronal qui «dira» au neurone moteur de se contracter. Le circuit entier compte au total cinq à sept neurones. À notre avis — mais il faut dire que nous ne saurions l'établir —, les cinq à sept circuits de neurones de l'hydre ne lui donnent pas la capacité de ressentir de la douleur. Autrement dit, c'est un circuit moteur un peu comme les sonnettes des maisons. Si la sonnette se fait entendre, ce n'est pas parce qu'elle est contente de voir que quelqu'un arrive. C'est qu'un circuit électrique a été activé. La réaction de l'hydre est du même ordre.

La difficulté qui se présente à nous et au comité est la suivante: où se trouve la ligne de démarcation? Voilà le problème. Selon les meilleures preuves scientifiques dont nous disposons, si vous passez de l'hydre aux organismes ayant un système nerveux plus compliqué qui comporte un plus grand nombre de neurones, et où les éléments du système nerveux sont davantage «fusionnés», il semble que cela soit important du point de vue de la puissance de traitement.

C'est chez les vertébrés que cela atteint son comble. Les céphalopodes constituent la classe supérieure des invertébrés. Tous les autres ont un système nerveux en pièces détachées et un nombre de neurones qui se situe probablement à cinq ordres de grandeur. Ce n'est pas qu'il y ait ici quelques neurones en moins; il est question de millions de neurones en moins.

Je ne sais pas si cela vous est utile, mais je dirais que tout organisme qui a un système nerveux en pièces détachées et qui compte moins de 100 000 neurones n'a probablement pas la capacité de ressentir de la douleur. Je me fonde sur les formes indirectes d'éléments de preuve dont nous disposons pour tirer cette conclusion.

Tout de même, nous n'en sommes pas sûrs, et j'en suis moi-même beaucoup moins sûre que M. Livingstone, quand je dis que les mammifères peuvent éprouver de la douleur. D'une certaine façon, vous pourriez croire que nous sous-estimons ces organismes. Tout de même, étant donné leur histoire naturelle et leur comportement, cela me semble peu probable, et les éléments de preuve nous manquent, à regarder leur comportement.

**Senator Cools:** Both of you can testify with clarity and certainty that the class Mammalia can feel pain, but you are not too certain about the lower orders.

**Ms. Adamo:** I am deferring to him on birds and reptiles.

**Senator Cools:** Therefore, the question we have to answer is if someone went to a spot in the bush somewhere and wilfully vandalized the environment by killing 100 crocodiles —

**Mr. Livingston:** It is the key question, yes.

**Senator Cools:** It is a difficult question. Is there a wrong being done in and of itself, even if the animals do not feel pain? I am saying “crocodiles” because they are remote from us. We all know that class Mammalia can feel pain. For example, a couple of months ago, I watched a neighbour’s dog going at the squirrels, and I could see one little creature wrenching and trying to get away. As a matter of fact, we were upset. It was an unpleasant sight.

Yet there are certainly areas that I would be prepared to criminalize that I consider to be just bad, such as anti-environmental behaviour, which may not fall into your classification of certainty of pain, as in class Mammalia. Am I right that it is a class?

**Ms. Adamo:** Yes.

**Senator Cools:** I did take biology. I remember a little.

**Mr. Livingston:** That goes back to our tendency to judge everything by human standards. One of the problems with making those judgments on non-mammalian vertebrates like birds, crocodiles and fish is that as humans, we place an enormous amount of our reaction to the animal’s response on things like facial expressions. Chickens, crocodiles and fish do not have very expressive faces, I am afraid. For example, you stare through the glass at a fish, and you think, “Is it angry?” It is difficult because the only absolute yardstick we have is ourselves.

Consequently, since humans do base so much on things like facial expression, animals that do not have the ability to change their facial expression could lose out. If we want to err on the side of safety, I would want to include the other vertebrates. However, I do not know whether Dr. Adamo would agree.

**Ms. Adamo:** I do, but I do not know if you would want to criminalize — you might — someone who boils lobsters or wantonly decides to crush snails. I am not sure of the intent of this proposed law.

**Le sénateur Cools:** Les deux, vous pouvez affirmer avec clarté et certitude que la classe des mammifères peut éprouver de la douleur, mais vous n’êtes pas trop sûrs dans le cas des ordres inférieurs.

**Mme Adamo:** Je m’en remets à l’avis de mon collègue pour ce qui est des oiseaux et des reptiles.

**Le sénateur Cools:** La question à laquelle il nous faut donc trouver une réponse, c’est de savoir que, dans le cas où quelqu’un s’en va dans la brousse et porte sciemment atteinte à l’environnement en tuant 100 crocodiles...

**M. Livingston:** C’est la question clé, oui.

**Le sénateur Cools:** C’est une question difficile. Est-ce là un mal en soi, même si l’animal ne ressent pas de douleur? Je parle de crocodiles parce que c’est un animal qui vit très loin de nous. Nous savons tous que la classe des mammifères peut ressentir de la douleur. Par exemple il y a quelques mois, j’ai observé le chien d’un voisin qui chassait des écureuils, et j’ai vu une petite bestiole qui se tordait de douleur et essayait de s’échapper. De fait, cela nous a bouleversés. Ce n’était pas beau à voir.

Néanmoins, il existe certainement des cas où je serais prête à criminaliser l’affaire, des cas que j’estime aussi répréhensibles, par exemple le comportement nuisible à l’environnement, qui ne correspond peut-être pas à votre classification du degré de certitude quant à la douleur comme c’est le cas pour la classe des mammifères. Est-ce que c’est bien une classe comme je l’ai dit?

**Mme Adamo:** Oui.

**Le sénateur Cools:** J’ai quand même pris des cours de biologie. Je me souviens un peu.

**M. Livingston:** Cela nous ramène à la tendance que nous avons à tout juger selon des critères humains. Une des difficultés que posent les jugements ainsi portés sur des vertébrés autres que des mammifères, comme les oiseaux, les crocodiles et les poissons, c’est qu’en tant qu’êtres humains, nous accordons une importance énorme à notre réaction à la réaction de l’animal pour certaines choses comme l’expression faciale. Je crains que les poules, les crocodiles et les poissons n’aient pas un faciès très expressif. Par exemple, si vous observez un poisson dans un bocal, vous pouvez vous demander «Est-il en colère?» Il est difficile de le déterminer parce que le seul repère absolu dont nous disposons, c’est nous-mêmes.

Par conséquent, comme les humains se fondent tant sur des choses comme l’expression faciale, les animaux qui n’ont pas la capacité de modifier l’expression de leur faciès pourraient en souffrir. Si nous souhaitons pécher par excès de prudence, j’inclurais les autres vertébrés. Par contre, je ne sais pas si Mme Adamo serait d’accord.

**Mme Adamo:** Je le serais, mais je ne sais si vous voulez criminaliser — vous pourriez le faire — le cas où quelqu’un fait bouillir des homards ou décide sciemment d’écraser des escargots. Je ne suis pas sûre que ce soit là l’intention du projet de loi.



**Senator Cools:** Can you go back to my original question, namely, the neurological development in species that allows them to sense pain? Could you give this committee a brief description of those parts of the brain that sense pain?

**Mr. Livingston:** We use the term “nociception,” which means a response to a noxious stimulus. The receptor on your finger on a hot plate gets a stimulus. That is not pain. That is just stimulating a receptor. That then moves up the ulnar nerve through the brachial plexus into the spinal cord. That is still not pain. That is a message. It goes into the dorsal horn of the spinal cord and splits up. Some goes up, some goes across and some goes around to make a motor reflex arc, where you do not think about moving your hand. Your hand moves before you think of it. Those issues are not pain. Those are neuronal events similar to what Dr. Adamo described in the invertebrates. That goes up the spinal cord, to the integrated areas through the medulla, and up into the hypothalamus. In the hypothalamus, you see many of the other reactions that come with pain, such as the sudden intake of air, or the gasp. You see the release of hormones or the change in blood pressure. Those are hypothalamic. There is still no pain; that is a reflex. It then eventually moves into the cortex, and we believe you have a perception at the cortical level. The answer is if you are talking about pain, you have to have a cerebral cortex, we think, in mammals and the other vertebrates. That is why under certain laboratory conditions, people are allowed to do experiments on decorticated animals, that is, where the cortex has been taken off. That animal is not supposed to feel pain.

**Senator Cools:** I know what the cortex is, although I am not sure that all committee members do. Perhaps you could give the committee the shortest definition you can think of.

**Mr. Livingston:** Referring to this diagram at the back of my colleague's paper, the oval part at the front is the cortex. In humans, of course, that makes up a significant proportion of the brain. It makes up significantly less of the total brain weight in species like rats and mice. It is even less in frogs and birds. Birds have a very big cerebellum, the area associated with motor coordination, which is why they can fly. The level of motor coordination needed to fly is much greater than a rodent needs to walk. In fish and amphibia the olfactory lobes are very large because those animals rely to an enormous extent on the sense of smell. They do have a cortex; it is just not quite as big.

**Senator Jaffer:** I want to thank both of you for this very interesting presentation. I am not as knowledgeable as others on scientific matters so I may require more of your patience.

**Le sénateur Cools:** Pouvez-vous revenir à ma question initiale à propos du développement neurologique des espèces qui fait qu'elles peuvent éprouver de la douleur? Pourriez-vous donner au comité une courte description des parties du cerveau qui ressentent la douleur?

**M. Livingston:** Nous disons qu'il n'y a «aucune susception», ce qui veut dire réaction à un stimulus nuisible. Quand vous mettez le doigt sur une plaque chaude, le récepteur qu'il y a au bout perçoit un stimulus. Ce n'est pas de la douleur. C'est simplement la stimulation d'un récepteur. Puis, la sensation chemine le long du nerf cubital, jusqu'au plexus brachial, dans l'épine dorsale. Ce n'est pas encore de la douleur. C'est un message. Il investit la corne postérieure de la moelle épinière et se divise. Il y en a une partie qui monte, une partie qui traverse et une partie encore qui fait le tour, cela donne un arc réflexe; vous n'avez pas à penser de déplacer votre main. C'est votre main qui pense de le faire avant vous. Il n'est pas question de douleur ici. Ce sont des événements neuronaux semblables à la description qu'en a faite Mme Adamo dans le cas des invertébrés. L'influx nerveux monte le long de la moelle épinière, il gagne les zones intégrées dans la medulla, puis monte jusque dans l'hypothalamus. Dans l'hypothalamus, on constate nombre des autres réactions qui accompagnent le phénomène de la douleur, par exemple l'aspiration subite d'air. Il y a libération d'hormones ou modification de la pression sanguine. Ce sont des phénomènes qui touchent l'hypothalamus. Il n'y a pas encore de douleur; c'est un réflexe. Ensuite, l'influx finit par atteindre le cortex, et nous croyons qu'il y a une perception au niveau du cortex. La réponse est la suivante: si vous parlez de douleur, il faut qu'il y a un cortex cérébral, à notre avis, chez les mammifères et autres vertébrés. C'est pourquoi dans certaines conditions créées en laboratoire, les gens ont le droit de pratiquer des expériences sur des animaux décortiqués, c'est-à-dire des animaux dont on a fait l'ablation du cortex. À ce moment-là, l'animal n'est pas censé éprouver de douleur.

**Le sénateur Cools:** Je sais ce qu'est le cortex, mais je ne suis pas sûre que tous les membres du comité le savent. Pourriez-vous donner au comité la définition la plus courte que vous puissiez trouver du cortex.

**M. Livingston:** Sur le diagramme qui se trouve au verso de la dernière page du mémoire de mon collègue, le cortex est la partie ovale qui se trouve à l'avant. Chez les humains, bien entendu, cela représente une partie importante du cerveau. Il compte pour une part nettement moins importante du total de la masse cérébrale chez certaines espèces, comme le rat et la souris. C'est encore moins dans le cas des grenouilles et des oiseaux. Les oiseaux ont un très gros cervelet, zone associée à la coordination motrice, ce qui fait qu'ils peuvent voler. Le degré de coordination motrice nécessaire au vol est nettement plus grand que ce qu'il faut à un rongeur pour marcher. Chez les poissons et les amphibiens, le lobe olfactif est très gros parce que ce sont des animaux qui comptent énormément sur l'odorat. Ils ont quand même un cortex cérébral, c'est juste qu'il n'est pas si gros.

**Le sénateur Jaffer:** Je souhaite vous remercier tous les deux d'avoir présenté un exposé très intéressant. Je ne m'y connais pas aussi bien que les autres en matière scientifique; je vous prierai donc de faire preuve d'un peu plus de patience à mon égard.

In order to get a conviction, it must be proven in a court of law beyond a reasonable doubt that the animal has felt pain. Am I correct that all vertebrates have a cortex?

**Mr. Livingston:** Yes.

**Senator Jaffer:** Therefore, they have capacity to feel pain.

**Mr. Livingston:** Most likely.

**Senator Jaffer:** In court, "most likely" may mean yes or no. However, I think the bill is clear that "animal" means a vertebrate, so any animal that is a vertebrate is covered.

I am concerned about the second part, where it says "any animal that has the capacity to feel pain." That is where I think we need your help. Are there any other animals that you can say for sure feel pain?

**Ms. Adamo:** I assume that is why I was asked to be here. As a scientist, I believe that you should be precise rather than leaving it open. If there are particular animals that you want to protect, you should include them.

Of all the invertebrates, the only group that you might want to include would be the cephalopods, which are the squid, octopus and cuttlefish, because they have a large brain, the same size as that of fish. They do not have a cortex, but they have cortex-like structures. Even so, we have very little evidence that they feel pain. If you want to be very conservative, that would be the only group of invertebrates that I would include.

**Senator Joyal:** Senator Jaffer put her finger on the issue in the proposed definition of "animal." We are asked, as laypersons, rather than scientists as you are, to define as "animal" any living being that has the capacity to feel pain. Our perception, upon first reading this, was that it was an open door to unknown territory. We are legislating to amend the Criminal Code, not to give research grants. We are creating offences that would be subject to serious penalties in order to ensure that we are in tune with proper standards of contemporary society.

I listened very carefully to you, Dr. Adamo. You mentioned that with less than 100,000 neurons there is no capacity to feel pain.

**Ms. Adamo:** I think it is unlikely.

**Senator Joyal:** I was trying to figure out which levels of living beings could be included in that. I asked my colleague, Senator Sparrow, who lives in the Prairies, whether he thought that grasshoppers were included in that group. When I was a kid, my brother and I used to catch grasshoppers, grasp them by their wings and squeeze them a little, and some liquid would come out of their noses. We would say, "Give me honey or I will kill you."

Pour qu'il y ait condamnation, il faut prouver devant un tribunal, hors de tout doute raisonnable, que l'animal a ressenti de la douleur. Ai-je raison d'affirmer que tous les vertébrés ont un cortex cérébral?

**M. Livingston:** Oui.

**Le sénateur Jaffer:** Par conséquent, ils ont la capacité d'éprouver de la douleur.

**M. Livingston:** Vraisemblablement.

**Le sénateur Jaffer:** Devant un tribunal, «vraisemblablement» peut vouloir dire oui ou non. Tout de même, je crois que le projet de loi dit clairement que par «animal» il faut entendre vertébrés; donc, le cas de tout animal qui est un vertébré est couvert.

Je me soucie de la deuxième partie, là où il est question de «tout autre animal pouvant ressentir la douleur». C'est à ce sujet que, à mon avis, nous avons besoin de votre aide. Est-ce qu'il y a d'autres animaux dont on pourrait dire avec certitude qu'ils ressentent de la douleur?

**Mme Adamo:** Je présume que c'est la raison pour laquelle on m'a invitée. En tant que scientifique, je crois que vous devriez être précis, plutôt que de laisser la question ouverte. S'il existe des animaux particuliers que vous souhaitez protéger, vous devriez les nommer.

Parmi tous les invertébrés, le seul groupe que vous souhaiteriez peut-être inclure est celui des céphalopodes, c'est-à-dire les calmars, pieuvres et seiches, parce qu'elles ont un gros cerveau, de la même taille que celui des poissons. Ils n'ont pas de cortex cérébral, mais ils ont des structures apparentées à un cortex. Encore là, nous disposons de très peu d'éléments qui nous permettraient de croire qu'ils ressentent de la douleur. Si vous voulez être très prudent, ce serait là le seul groupe d'invertébrés qu'il faudrait inclure selon moi.

**Le sénateur Joyal:** Le sénateur Jaffer a mis le doigt sur le problème en parlant de la définition proposée du terme «animal». On nous demande à nous, qui sommes profanes plutôt que scientifiques comme vous, de définir le terme «animal» comme étant tout être vivant ayant la capacité de ressentir de la douleur. Notre perception, à la lecture de cette définition, c'est que cela nous engageait dans un champ inconnu. Nous légiférons en vue de modifier le Code criminel, non pas en vue d'accorder des bourses de recherche. Nous créons des infractions qui seraient assujetties à des sanctions graves, afin de nous assurer d'être au diapason de la société contemporaine.

Je vous ai écoutée très attentivement, madame Adamo. Vous avez mentionné que les organismes ayant moins de 100 000 neurones n'ont pas la capacité de ressentir la douleur.

**Mme Adamo:** C'est très peu probable.

**Le sénateur Joyal:** J'essayais de déterminer quels seraient les niveaux d'êtres vivants qui seraient inclus dans cette définition. J'ai demandé à mon collègue, le sénateur Sparrow, qui habite les Prairies, si les sauterelles figuraient à son avis dans ce groupe. Quand j'étais petit, mon frère et moi, on attrapait des sauterelles, on les saisissait par les ailes et on les comprimait un peu, et un peu de liquide sortait de leurs narines. On disait: «Donne-moi du miel



The poor insect would give its liquids and then we would let it go. Of course, if the insect did not give its liquid, we would tear off a leg. That is cruelty; that is injury. We were removing a leg. It is pain in a way, because when we squeeze the wings it provokes a reaction. As Dr. Livingston said, it is probably a self-defence reaction.

However, I am trying to figure out which categories of living beings we include in that part of the definition that says "has the capacity to feel pain." You tell us that it is necessary to have a cerebral cortex to feel pain. Perhaps we should say that the definition should depend on whether there is a cerebral cortex, because science can come to a conclusion based on that.

We are still wrestling with whether insects are included in this.

**Ms. Adamo:** I would not include insects on that list. That would be the scientific consensus. I can leave papers, if you like, for extra reading. That information goes into more detail as to why we feel it is unlikely that insects as a group feel pain. It is best to be specific, if you know which animals you want to include and which ones you do not.

A grasshopper has between 100,000 and 800,000 neurons. They are more highly developed. Of those neurons, 80 per cent are involved in first or second sensory information.

In our brains, it would be much less. Most of the neurons in our brain are involved in information processing. Only a small portion of grasshopper neurons are involved in information processing because the grasshopper does not process as much as we do. They have a smaller and more distributed nervous system. That is one of the main reasons why we do not think they feel pain.

If you were to leave the proposed law as it is written, I suppose someone could argue the matter in court.

**Senator Joyal:** Is your suggestion to add a more precise definition, if we wish to cover animals that are not vertebrates?

**Ms. Adamo:** If honourable senators do not wish to include invertebrates, such as insects, lobsters, clams and oysters, then this proposed legislation is worded so vaguely that, at least as a scientist looking at it, it is possible that someone could think, for example, that boiling lobsters would be something that could be prosecuted. Certainly, People for the Ethical Treatment of Animals are opposed to boiling lobsters. The way the bill is written, it does not seem obvious that certain animals would be excluded.

**Senator Joyal:** You mentioned something that is very important to the scientific community. You said that when you remove the cerebral cortex, the animals cease to feel pain.

ou je te tue.» Le pauvre insecte rendait son liquide, puis on le libérait. Bien entendu, si l'insecte ne donnait pas de liquide, on lui arrachait une patte. C'était de la cruauté; c'était de le blesser. On lui arrachait une patte. C'est de la douleur en un certain sens, parce qu'au moment où nous comprimions les ailes, il y avait une réaction. Comme l'a dit M. Livingston, c'était probablement une réaction d'autodéfense.

Tout de même, j'essaie de déterminer quelles catégories d'êtres vivants nous inclurons dans cette partie de la définition qui dit «pouvant ressentir la douleur». Vous nous dites qu'il est nécessaire d'avoir un cortex cérébral pour éprouver de la douleur. Peut-être que nous devrions dire que la définition dépend de la présence d'un cortex cérébral, car la science en est venue à une conclusion qui est fondée là-dessus.

Nous débattons encore l'idée d'inclure ici les insectes.

**Mme Adamo:** Je n'inclurais pas les insectes dans cette liste. Ce serait le consensus scientifique. Je peux vous laisser des documents, si vous le voulez, des lectures complémentaires. Les documents expliquent plus à fond les raisons pour lesquelles nous croyons qu'il est peu probable que les insectes, en tant que groupe, ressentent de la douleur. Il vaut mieux être précis, si vous savez quels animaux vous souhaitez inclure et lesquels vous souhaitez exclure.

Une sauterelle compte entre 100 000 et 800 000 neurones. Le développement est un peu plus poussé. De ces neurones, 80 p. 100 interviennent dans le traitement de l'information sensorielle de première ou de seconde source.

Dans le cas de notre cerveau à nous, la proportion serait nettement moins grande. La plupart des neurones de notre cerveau interviennent dans le traitement de l'information. Seule une petite part des neurones des sauterelles participent au traitement de l'information parce que la sauterelle ne traite pas autant d'information que nous. Elle a un système nerveux qui est plus petit et plus réparti. C'est une des raisons pour lesquelles, à notre avis, les sauterelles ne ressentent pas de douleur.

Si vous laissez la formulation telle quelle, je présume que quelqu'un viendrait contester cela en cour.

**Le sénateur Joyal:** Proposez-vous que nous ajoutions une définition plus précise, si nous souhaitons couvrir le cas d'animaux qui ne sont pas des vertébrés?

**Mme Adamo:** Si les honorables sénateurs ne souhaitent pas inclure les invertébrés, par exemple les insectes, homards, palourdes et huîtres, le texte de loi proposé est formulé de façon si vague que, du moins pour le scientifique qui l'étudie, il est possible que quelqu'un en arrive à penser, par exemple, que le fait de faire bouillir des homards pourrait donner lieu à des poursuites. Certes, le groupe People for the Ethical Treatment of Animals s'oppose à ce que l'on fasse bouillir des homards. Suivant la formulation du projet de loi, il n'est pas évident de savoir que certains animaux sont exclus.

**Le sénateur Joyal:** Vous avez parlé de quelque chose de très important aux yeux de la communauté scientifique. Vous dites que, dans les cas où on retire le cortex cérébral, l'animal ne ressent plus de douleur.

In the Canadian animal code for research — we were supposed to get the code from previous witnesses and have yet to do so — is there a provision that says that when a university lab does scientific research or a pharmaceutical company conducts research for industrial purposes, that they must remove the cerebral cortex of the animal so that it does not experience pain or suffering?

**Mr. Livingston:** I believe that is the case with certain animals.

**Senator Morin:** Mr. Chairman, my next question deals with the council of animal care and perhaps Mr. Gauthier could join the group. This is an important point. I have the impression that things are becoming muddled. Perhaps Mr. Gauthier could clarify the position of the Canadian Council on Animal Care.

**The Chairman:** Mr. Gauthier, please join the panel.

**Senator Joyal:** Mr. Gauthier, I wish to know if, in the code that has been referred to by previous witnesses, the various animals are classified for research and if guidance is given on how to treat those animals. My question is: Is there a provision in that code that says that when animals are used for experiments in research facilities, that researchers are invited to remove the cerebral cortex so that the animal does not feel pain?

**Dr. Clément Gauthier, Executive Director, Canadian Council on Animal Care:** Honourable senators, 30 copies of the code were sent to the committee three days after I appeared; you should have them somewhere.

**Senator Morin:** I got it.

**Senator Joyal:** However, Senator Morin is not a member of the committee.

**The Chairman:** We will send you another copy, Senator Joyal.

**Mr. Gauthier:** Institutional animal care committees make the decisions at the local level on the basis of guidelines and policies. We have five levels of invasiveness of techniques that we ask the experimental researchers to describe when they submit a protocol to the local institutional animal care committee for ethical review.

The sort of experiment that you mentioned would be classified very likely as a "D." The council also supervises and assesses the use of 30 species. Most of them are vertebrates. We cover only the cephalopods within the invertebrates. The council does not cover experiments done with any other type of invertebrate for the reasons that you have just heard. That is, there is no scientific consensus to the effect that other invertebrate species should be covered on the basis of capacity to feel pain.

Dans le code canadien qui régit la recherche sur les animaux — le témoin précédent était censé nous le fournir, mais nous ne l'avons pas encore reçu — est-ce qu'il y a une disposition qui dit que lorsqu'un laboratoire d'université fait des recherches scientifiques ou qu'une société pharmaceutique fait des recherches à des fins industrielles, il ou elle doit retirer le cortex cérébral de l'animal, pour que celui-ci ne ressente plus de douleur ou de souffrance?

**M. Livingston:** Je crois que c'est le cas de certains animaux.

**Le sénateur Morin:** Monsieur le président, ma prochaine question a trait au conseil de protection des animaux; M. Gauthier pourrait peut-être se joindre au groupe. Voilà un point important. J'ai l'impression qu'on noie le poisson. M. Gauthier pourrait peut-être préciser la position du Conseil canadien de protection des animaux.

**Le président:** Monsieur Gauthier, je vous invite à vous joindre au panel.

**Le sénateur Joyal:** Monsieur Gauthier, j'aimerais savoir si, dans le code auquel les témoins précédents ont fait allusion, les divers animaux sont classés aux fins de la recherche et si des consignes sont données quant au traitement des animaux en question. Ma question est la suivante: ce code comporte-t-il une disposition portant que, dans les cas où les animaux servent à des expériences au sein d'établissements de recherche, les chercheurs sont invités à leur enlever le cortex cérébral pour que l'animal ne ressente pas de douleur?

**M. Clément Gauthier, directeur général, Conseil canadien de protection des animaux:** Honorables sénateurs, nous avons fait parvenir 30 copies du code au comité trois jours après ma comparution; vous devriez les avoir quelque part.

**Le sénateur Morin:** Je l'ai eue.

**Le sénateur Joyal:** Signalons que le sénateur Morin n'est pas membre du comité.

**Le président:** Nous allons vous transmettre une autre copie, sénateur Joyal.

**M. Gauthier:** Les comités de protection des animaux des établissements décident localement de ces affaires à partir de lignes directrices et de politiques. Nous classons les procédés selon cinq niveaux d'intrusion: nous demandons aux chercheurs de décrire les procédés à appliquer au moment de soumettre un protocole, pour l'examen d'ordre éthique, au comité local de protection des animaux de l'établissement.

Le genre d'expérience que vous mentionnez serait vraisemblablement classé «D». Le conseil supervise et évalue l'usage qui est fait de 30 espèces. La plupart sont des vertébrés. Chez les invertébrés, nous nous occupons seulement du cas des céphalopodes. Le conseil ne traite pas des expériences faisant intervenir d'autres types d'invertébrés, pour les raisons que vous venez d'entendre. C'est-à-dire qu'il n'y a pas de consensus scientifique à savoir qu'il faudrait s'occuper du cas d'autres espèces d'invertébrés parce qu'elles ressentiraient de la douleur.



We do cover all the vertebrates and cephalopods. The use of those animals must be reported to the council on an annual basis. It depends on the level of invasiveness. For example, if they only observe animal behaviour, it would be classified as an "A" or "B," normally, which is the lowest level on the scale.

However, if some toxicity testing is done, then it will necessarily be classified as a "D." If there is high toxicity involved, it will go to an "E," which is the highest level of invasiveness that we allow, because we foresee potential for pain. It should be equivalent to pain in humans that would be unrelieved by analgesia and anaesthesia. We ask the researchers to classify that before they submit their protocol. The committee evaluates that. The committee also evaluates what the researcher will do to mitigate pain, depending on the level of invasiveness. Do they plan to use analgesia and anaesthesia? What type, if any, is involved? There are other ways, besides removing the cerebral cortex, to cut pain, including using drugs of various types.

**Senator Joyal:** Would Valium be an example?

**Mr. Gauthier:** There are various drugs. The committee is composed of veterinarians, scientists, users and non-users and public representatives. We are talking about 224 committees. They evaluate that.

The answer to your question is that if the protocol calls for the removal of the cerebral cortex, this must be done using strict surgical practices that will be overseen by veterinarians before permission will be given to use the animals. That is not a right. This is a privilege that they receive. The whole system works in that way. We do have strict requirements, depending again on the level of invasiveness that is underlying the use being made of the animal.

Did I answer your question?

**Senator Joyal:** Yes, thank you.

**Senator Morin:** I would like to simplify things.

**Mr. Gauthier,** do not go into details. It is very important for people to know clearly with what we are dealing. You are the executive director of the CCAC. You oversee scientific research in the country as it deals with animal care. There are few areas of scientific research that you do not oversee; is that correct?

**Mr. Gauthier:** We oversee the care and use of animals for scientific purposes, regulatory testing and teaching.

**Senator Morin:** Your guidelines prohibit the induction of unnecessary pain in scientific experiments?

**Mr. Gauthier:** Yes, that is right, unless they are studies on pain.

Nous couvrons tout de même le cas de tous les vertébrés et céphalopodes. L'utilisation des animaux en question doit être signalée au conseil tous les ans. Cela dépend du degré d'intrusion. Par exemple, s'il ne s'agit que d'observer le comportement des animaux, l'expérience serait classée «A» ou «B»; normalement, c'est le niveau inférieur de l'échelle.

Par contre, si on procède à des essais de toxicité, l'expérience est nécessairement classée «D». Si le degré de toxicité qui intervient est élevé. C'est classé «E», degré d'intrusion le plus élevé que nous nous permettons, puisque nous entrevoyons là la possibilité que l'animal éprouve de la douleur. Cela doit être l'équivalent de la douleur que ne viendrait pas soulager chez les humains un analgésique ou une anesthésie. Nous demandons aux chercheurs de classer l'expérience avant de soumettre leur protocole. Le comité évalue la chose. Le comité détermine également ce que le chercheur entend faire pour atténuer la douleur de chaque animal, selon le degré d'intrusion du procédé envisagé. Est-ce qu'il entend utiliser des analgésiques ou l'anesthésie? Si c'est le cas, de quel type? Il existe d'autres façons de procéder, outre l'ablation du cortex cérébral, pour faire diminuer la douleur, notamment l'utilisation de drogues de divers genres.

**Le sénateur Joyal:** Est-ce que le Valium serait un exemple?

**M. Gauthier:** Diverses substances sont employées. Le comité se compose de vétérinaires, de scientifiques, d'usagers et de non-usagers ainsi que de représentants du public. Il est question ici de 224 comités. Ils évaluent cela.

La réponse à votre question, c'est que si le protocole préconise l'ablation du cortex cérébral, il faut le faire en respectant des pratiques chirurgicales rigoureuses, sous la supervision de vétérinaires, avant que la permission d'utiliser les animaux en question ne puisse être accordée. Ce n'est pas un droit. C'est un privilège que les gens reçoivent. La formule est fondée entièrement là-dessus. Nous appliquons des exigences strictes, qui dépendent, encore une fois, du degré d'intrusion du procédé.

Ai-je répondu à votre question?

**Le sénateur Joyal:** Oui, merci.

**Le sénateur Morin:** J'aimerais simplifier les choses.

Monsieur Gauthier, n'entrez pas dans les détails. Il est très important pour les gens de savoir clairement ce à quoi nous avons affaire. Vous êtes directeur général du Conseil canadien de protection des animaux. Vous exercez un droit de regard sur l'utilisation des animaux comme sujets de recherche scientifique au Canada. Il existe quelques aspects de la recherche scientifique sur lesquels vous n'exercez pas ce droit de regard; c'est bien cela?

**M. Gauthier:** Nous nous occupons de la protection et de l'utilisation des animaux à des fins scientifiques, pour les essais réglementaires et l'enseignement.

**Le sénateur Morin:** Vos lignes directrices interdisent de causer sans nécessité toute douleur aux sujets animaux d'expériences scientifiques?

**M. Gauthier:** Oui, c'est cela, à moins que les études en question ne portent sur la douleur elle-même.

**Senator Morin:** That would be necessary. I am using the word "unnecessary." I am trying to be as clear as possible. Like the proposed legislation, the code prohibits the production of unnecessary pain in animals in scientific experiments?

**Mr. Gauthier:** That is correct.

**Senator Morin:** To which animals do these guidelines apply?

**Mr. Gauthier:** The guidelines apply to 30 species of animals and all animals that are under the phylum of vertebrates, including the mammals. That also includes birds. Within the invertebrates, the cephalopods are the species mentioned.

**Senator Morin:** With the exception of cephalopods, in essence, they apply to all vertebrates. Is the lobster a vertebrate?

**Mr. Livingston:** No, it is a crustacean.

**Senator Morin:** Is Senator Joyal's grasshopper a vertebrate?

**Mr. Livingston:** No, it is not.

**Senator Morin:** That is clear then, with one exception: Fish are vertebrates. Reptiles and crocodiles are vertebrates as far as the council's definition is concerned.

This is, therefore, a strict regulation. On what basis did the council take the decision to include vertebrates and exclude other animals?

**Mr. Gauthier:** The decision was made on the basis of scientific evidence, on the scientific consensus that has been developed over the years that these animals can feel pain.

**Senator Morin:** Is it the type of evidence we have heard this evening?

**Mr. Gauthier:** Exactly.

**Senator Morin:** The only animals, with one exception, that would be covered under this proposed legislation are vertebrates. This would be pretty well in line with what is done in the scientific community and elsewhere in the world.

If this were the definition applied here, it would fit with what is being done around the world as far as regulations of this type are concerned?

**Mr. Livingston:** It would be at the front end. The United States' protection of animals act is not very good. They still exclude mice, rats and cephalopods.

The other thing I would add to what Dr. Gauthier has mentioned is that it is important to remember that the CCAC guidelines are evolving documents. They are constantly upgraded as new scientific information becomes available. Also, there are more specific recommendations for specific species. A good example is that the CCAC has just published their latest guidelines dealing with wildlife.

**Le sénateur Morin:** Cela serait nécessaire. J'ai utilisé le terme «sans nécessité». J'essaie d'être le plus clair possible. À l'exemple du projet de loi, est-ce que le code interdit de causer sans nécessité de la douleur aux animaux dans le cadre d'expérience scientifiques?

**M. Gauthier:** Oui

**Le sénateur Morin:** À quels animaux ces lignes directrices s'appliquent-elles?

**M. Gauthier:** Les lignes directrices s'appliquent à 30 espèces animales, et tous les animaux classés sous le phylum des vertébrés, y compris les mammifères. Les oiseaux sont également compris. Dans le cas des invertébrés, l'espèce mentionnée est le céphalopode.

**Le sénateur Morin:** Exception faite des céphalopodes, essentiellement, elles s'appliquent à tous les vertébrés. Est-ce que le homard est un vertébré?

**M. Livingston:** Non, c'est un crustacé.

**Le sénateur Morin:** La sauterelle du sénateur Joyal est-elle un vertébré?

**M. Livingston:** Non, elle ne l'est pas.

**Le sénateur Morin:** Voilà qui est clair, sauf pour une exception: les poissons sont des vertébrés. Les reptiles et les crocodiles sont des vertébrés, si on se fie à la définition du conseil.

Nous avons donc affaire ici à une réglementation stricte. Sur quoi le conseil s'est-il fondé pour décider d'inclure les vertébrés et d'exclure d'autres animaux?

**M. Gauthier:** La décision a été fondée sur la connaissance scientifique, le consensus scientifique établi au fil des ans, selon lequel les animaux en question peuvent ressentir de la douleur.

**Le sénateur Morin:** Est-ce le genre de connaissances dont nous avons entendu parler ce soir?

**M. Gauthier:** Tout à fait.

**Le sénateur Morin:** Sauf pour une exception, les seuls animaux visés par le projet de loi sont les vertébrés. Cela concorderait assez bien avec ce qui se fait dans les milieux scientifiques et ailleurs dans le monde.

Si cette définition était appliquée dans le cas qui nous occupe, cela cadrerait avec ce qui se fait partout dans le monde en ce qui concerne la réglementation du genre, n'est-ce pas?

**M. Livingston:** Ce serait à l'avant-garde. La protection des animaux aux États-Unis n'est pas une affaire très avancée. Les États-Unis excluent toujours les souris, les rats et les céphalopodes.

L'autre chose que je souhaite ajouter à ce que M. Gauthier a mentionné, c'est qu'il importe de se rappeler que les lignes directrices du conseil de protection des animaux sont des documents évolutifs. Ils sont constamment mis à jour au fur et à mesure que se présentent de nouveaux renseignements scientifiques. De même, certaines espèces sont visées par des recommandations particulières. Un bon exemple: le conseil vient de publier ses plus récentes lignes directrices concernant la faune.



It is an ongoing thing.

**Senator Morin:** This is my last question. Would cephalopods not have been on the list 10 years ago? When was that added?

**Mr. Gauthier:** It was a while ago, in the early 1980s.

**Senator Morin:** Because this is an evolving thing that may change over time, would you advise us to be very specific and put in the vertebrates and cephalopods, or just leave it at those animals who can feel pain?

**Senator Joyal:** It says in this part that an animal “means a vertebrate, other than a human being, and any other animal that has the capacity to feel pain.”

**Senator Morin:** What do you think of this definition?

**Mr. Livingston:** The “any other animal” makes me a little anxious.

**Ms. Adamo:** I feel the same way. We have known for 400 years that cephalopods have big brains, so they have been included as “honorary” vertebrates for at least a century, with very little other evidence other than that they have a large brain. That we have not thought insects feel pain or deserve special protection has also been true for a long time. I do not see that changing any time soon. The more information we learn about them, the more we see that they are wonderful beings and have amazing abilities, but after having studied them for a very long time, they are still so alien to us. I think it is true that we would have difficulty in recognizing pain, as Dr. Livingston was saying. Even when trying to keep an open mind, the observed behaviours, the nervous systems they have and the mechanisms they use do not make us think they are experiencing pain.

My concern is that if you leave it wide open, I do not know whether that will create a problem with frivolous suits against people who boil shellfish. I am from the Maritimes. We eat lots of lobster, clams and oysters.

My understanding is that this was intended to genuinely protect animals from suffering. I am not sure if you want the law to be extended to animals that are probably incapable of suffering. If that is not your intent, you may want to make that clear.

**Senator Morin:** The proposed definition is vertebrates and any other animal that might feel pain. Do you think that is too broad?

**Ms. Adamo:** Because of the definition of “pain,” although we have made it sound like it is clear, it could certainly be argued. Again, I am not a lawyer, so I am not sure how the balance of evidence would work. I do not think I could prove to someone that a lobster cannot feel pain. The balance of evidence is that it is

C’est un travail permanent.

**Le sénateur Morin:** Voici ma dernière question: est-ce que les céphalopodes n’auraient pas figuré sur la liste il y a dix ans? À quel moment y a-t-il eu l’ajout?

**M. Gauthier:** Cela fait un bout de temps; c’était au début des années 80.

**Le sénateur Morin:** Comme il s’agit d’une chose évolutive qui peut changer au fil du temps, est-ce que vous nous donneriez pour consigne d’être très précis et d’inclure les vertébrés et les céphalopodes, ou encore simplement de dire qu’il s’agit d’animaux qui peuvent ressentir de la douleur?

**Le sénateur Joyal:** On peut lire ici qu’un animal «s’entend de tout vertébré — à l’exception de l’être humain — et de tout autre animal pouvant ressentir la douleur».

**Le sénateur Morin:** Que pensez-vous de cette définition?

**M. Livingston:** Le «tout autre animal» m’inquiète un peu.

**Mme Adamo:** Je suis du même avis. Cela fait 400 ans que nous savons que les céphalopodes ont un gros cerveau; depuis 100 ans, ils sont considérés comme des sortes de vertébrés honoraires, et cela repose sur très peu de choses, sinon qu’ils ont un gros cerveau. De même, cela fait longtemps que nous croyons que les insectes ne ressentent pas de douleur ni ne méritent de protection spéciale. Je ne vois pas en quoi cela pourrait changer dans un proche avenir. Plus nous en apprenons sur eux, plus nous constatons que ce sont des êtres merveilleux qui possèdent des capacités extraordinaires, mais après les avoir étudiés depuis très longtemps, il demeure qu’ils nous sont très étrangers. Je crois qu’il est vrai de dire que nous aurions de la difficulté à reconnaître la douleur, comme l’a dit M. Livingston. Même en essayant de garder l’esprit ouvert, le système nerveux qu’il possède et les mécanismes qui entrent en jeu chez eux ne nous portent pas à penser qu’ils éprouvent de la douleur.

Si vous laissez la question ouverte, ce que je crains, c’est que cela puisse donner lieu à des poursuites frivoles intentées contre des gens qui font bouillir des mollusques. Je suis originaire des Maritimes. Nous mangeons beaucoup de homards, de palourdes et d’huîtres.

Si j’ai bien compris, ce projet de loi vise légitimement à protéger des animaux contre la souffrance. Je ne crois pas que vous souhaitiez étendre la protection aux animaux qui sont probablement incapables de souffrir. Si ce n’est pas là votre intention, vous allez peut-être souhaiter le préciser.

**Le sénateur Morin:** La définition proposée dit qu’il s’agit des vertébrés et de tout autre animal qui est capable de ressentir de la douleur. Croyez-vous que cette définition est trop large?

**Mme Adamo:** Étant donné la définition de la «douleur», même si nous avons fait en sorte que cela paraisse clair, il y aurait certainement contestation. Encore une fois, je ne suis pas avocate, je ne saurais dire à quoi mènerait la prépondérance de la preuve. Je ne crois pas que je serais en mesure de prouver à quelqu’un

unlikely, but someone else may interpret the information differently.

**Senator Joyal:** That is the problem. There is a doubt.

**Ms. Adamo:** It depends on your intent.

**Senator Joyal:** I think it is very helpful to us, because you understand what we are wrestling with. I want to make a clear distinction for Mr. Gauthier. You have the responsibility to enforce a code. I assume there are penalties, but the penalty in the bill is five years in prison and a \$10,000 fine. That is what we are dealing with here. That is why it is very serious. There is a process in the scientific community if there is a breach of your guidelines. I would say humbly that there is no equivalent, in terms of the consequences if you breach the guidelines, versus breaching the Criminal Code. That is why we are wrestling with this.

Mr. Gauthier, is there a lobby group that fights to prevent the use of animals in research?

**Mr. Gauthier:** Yes, it is well known. I believe that on December 11, when we appeared, Ms. Borwein made the case that it does exist. There are pros and cons, but the role of the council is to be a quasi-regulatory body. We take for granted that society accepts the use of animals under certain conditions. We are there to make sure that those conditions are in place, and that there is a common will and collaboration. We do establish standards and have for 34 years. However, there are groups that would like humans not to make any use of animals, either for food or in science. These groups exist and are very active.

It is not my role to describe them. Our role is to make sure the use of animals is an optimal one that does not waste them. The use should be under proper conditions to reduce pain and distress as much as we can. That is what we do.

**Senator Joyal:** That is what we are concerned about, too. When you appeared with your other colleagues, I think you felt that we were preoccupied around the table with making sure that we are doing the right thing, in terms of the objectives you pursue as a scientific community.

When a human being has a kind of psychosomatic pain, a doctor prescribes a placebo. You would have the impression that the person is in terrible pain, but it is psychological. The doctor will give what we called, in the early days, a "pain pill." Today, the pain pill might be something different from what it was then, but in those days it was a placebo. It was sugar water.

You would be convinced, looking at them, that the person is in real pain. Can a vertebrate have the same kind of reaction?

qu'un homard ne ressent pas de douleur. Selon la prépondérance de la preuve, ce serait peu probable, mais un autre pourrait interpréter l'information différemment.

**Le sénateur Joyal:** Voilà le problème. Il y a un doute.

**Mme Adamo:** Cela dépend de votre intention.

**Le sénateur Joyal:** Je crois que cela nous est très utile: on sait à quoi on a affaire à ce moment-là. Je souhaite formuler une distinction sans équivoque, pour M. Gauthier. Vous avez la responsabilité d'appliquer un code. Je présume qu'il y a des sanctions, mais la sanction qui est prévue dans le projet de loi, c'est une peine d'emprisonnement de cinq ans et une amende de 10 000 \$. C'est de ça qu'il s'agit ici. Voilà pourquoi il s'agit d'une question très grave. Les milieux scientifiques appliquent une démarche où, en cas de transgression de vos lignes directrices, je dirais, humblement, qu'il n'y a aucun équivalent, pour ce qui est des conséquences — pour une transgression des lignes directrices — par opposition à une transgression du Code criminel. Voilà pourquoi nous nous débattons avec cette question.

Monsieur Gauthier, est-ce qu'il existe un groupe de pression qui fait campagne pour empêcher que les animaux soient utilisés dans le cadre d'études?

**M. Gauthier:** Oui, il est bien connu. Je crois qu'au moment de notre comparution, le 11 décembre, Mme Borwein a fait valoir qu'il existe bel et bien. Il y a des avantages et des inconvénients à cela, mais le rôle du conseil est quasi réglementaire. Nous tenons pour acquis que la société accepte que l'on utilise des animaux, suivant certaines conditions. Nous devons nous assurer que ces conditions-là existent, et qu'il y a une volonté commune et de la collaboration. Nous établissons bel et bien des normes à cet égard, et nous le faisons depuis 34 ans. Par contre, il existe des groupes qui souhaiteraient que les humains n'utilisent pas du tout d'animaux, que ce soit pour produire des aliments ou faire des recherches. Ces groupes existent, et ils sont très actifs.

Il ne me revient pas à moi de les décrire. Notre rôle à nous consiste à nous assurer que l'usage fait des animaux est optimal, que ce ne soit pas un gaspillage. L'usage en question doit se faire dans des conditions adéquates, pour réduire la douleur et la détresse autant que possible. Voilà ce que nous faisons.

**Le sénateur Joyal:** C'est ce qui nous préoccupe aussi. Quand vous avez témoigné aux côtés de vos autres collègues, je crois que vous avez eu l'impression que notre souci, autour de la table, serait d'agir comme il se doit dans cette affaire, pour ce qui est des objectifs que vous souhaitez atteindre dans les milieux scientifiques.

Quand un être humain éprouve une sorte de douleur psychosomatique, le médecin lui prescrit un placebo. On croirait que la personne souffre atrocement, mais c'est psychologique. Le médecin prescrit un petit quelque chose contre la douleur, comme on pouvait le dire anciennement. Aujourd'hui, la pilule ainsi prescrite n'est peut-être pas la même qu'elle était à l'époque, mais dans ce temps-là, c'était un placebo. C'était une pilule de sucre.

À regarder la personne, on serait convaincu qu'elle ressent une douleur réelle. Un vertébré peut-il avoir le même genre de réaction?



**Mr. Livingston:** Good question. Most research in human pain is now associated with what is called “neuropathic” pain. That means pain without any lesions or pathology. It is associated with specific diseases, a good example of which is diabetes. Diabetics may have increased sensitivity to all pain. They are looking at a variety of treatments. They do not respond well to morphine and those sorts of drugs, but some of the newer anti-convulsants work reasonably well, for example. Does it happen in animals? Yes, I think so. I think we have seen examples with dogs that have had their limbs amputated. They seem to suffer from phantom limb pain, the stump pain. There is a lot more interest now in phantom limb pain in humans because of landmines, and Africa, where they have been cutting people’s arms off.

Therefore, much more work is associated with phantom limb pain. That is a neuropathic pain because the limb is not there. I remember one case I was involved with where the young lady had lost her arm. She had a mental vision that this arm still existed, and she used to get a terrible cramp in the palm of her hand and her fingers would curl up. She knew if she could just open her fingers, the cramp would go, but she could not, because they did not exist.

That sort of pain is very unremitting, very depressing and very difficult to treat. Does it occur in animals? I think probably it does. Certainly, it occurs in some of the ones we see, like dogs, where we do have evidence that they are suffering that sort of pain.

You were asking about including invertebrates in the proposed legislation. I think this is an excellent bill, and I have supported it all the way. One of my concerns is that its impact on the vertebrates could be diluted if an enormous amount of attention were paid to the invertebrates. My worry would be that the protection for the animals that really need it could be diluted.

**Senator Joyal:** You mean with the second part of the definition.

**Senator Morin:** That is a very good point.

**Mr. Livingston:** That would be my concern. What you are doing for the vertebrates and the mammals is excellent, and the right thing to do. However, if that were spoiled by something we are not certain about, that would worry me.

**Senator Nolin:** I am trying to be as helpful as my colleague, Dr. Morin. Even though the pain question and the definition are not important for vertebrates because the bill will include them, with or without pain, the problem with the pain question is in one of the offences. If someone is accused, there must be evidence of unnecessary pain. That raises the question of whether there is pain. You said, Dr. Livingston, that animals do feel pain; let us agree on that.

**M. Livingston:** C’est une bonne question. La majeure partie de la recherche sur la douleur chez les humains est maintenant associée à ce que nous qualifions de douleur «neuropathique». Autrement dit une douleur où il n’y a ni lésion ni pathologie. C’est une douleur associée à des maladies particulières, dont le diabète, est un bon exemple. Les diabétiques peuvent être relativement plus sensibles que les autres à toute forme de douleur. Les chercheurs étudient une panoplie de traitements. Les diabétiques ne réagissent pas bien à la morphine et aux médicaments de ce genre, mais certains des nouveaux anticonvulsifs fonctionnent assez bien, par exemple. Est-ce que cela arrive chez les animaux? Oui, je le crois. Nous avons vu des exemples de chiens dont on a amputé une patte. Ils semblent ressentir la douleur dite du membre fantôme. La question de la douleur du membre fantôme chez les êtres humains suscite maintenant un intérêt nettement plus marqué, du fait des mines terrestres et du cas de l’Afrique, où les gens se sont fait couper le bras.

Pour conséquent, il y a beaucoup plus de travail qui se fait du côté de cette douleur. C’est une douleur neuropathique: le membre n’est plus là. Je me rappelle un cas particulier auquel j’ai eu affaire; c’était une jeune femme qui avait perdu le bras. Elle avait cette vision: son bras était toujours là, et elle ressentait une crampe terrible dans la paume de la main, et ses doigts se recourbaient. Elle savait que si elle arrivait seulement à redresser les doigts, la crampe disparaîtrait, mais elle ne pouvait le faire, parce que ses doigts n’existaient pas.

C’est le genre de douleur qui agit sans relâche, qui est très déprimante et très difficile à traiter. Est-ce que cela arrive chez les animaux? Probablement que oui, à mon avis. Certes, cela arrive chez certains animaux que nous avons pu voir, comme les chiens, cas où nous avons des preuves qu’ils souffrent d’une telle douleur.

Vous avez posé une question sur l’inclusion des invertébrés dans le projet de loi. Je crois que c’est un excellent projet de loi, et je l’appuie depuis toujours. Une des questions dont je me préoccupe, c’est que l’impact sur les vertébrés pourrait être dilué si toute une attention est accordée aux invertébrés. Mon souci, c’est que la protection des animaux qu’il faut vraiment serait diluée.

**Le sénateur Joyal:** Vous parlez de la deuxième partie de la définition.

**Le sénateur Morin:** C’est un très bon point que vous faites valoir.

**M. Livingston:** C’est ce qui me préoccuperait. Ce que vous prévoyez pour les vertébrés et les mammifères est excellent, et c’est la chose à faire. Par contre, si une chose dont on n’est pas sûr venait gâcher l’affaire, c’est ce qui m’inquiète.

**Le sénateur Nolin:** J’essaie de contribuer autant que mon collègue, M. Morin. Même si la question de la douleur et de la définition n’est pas importante dans le cas des vertébrés, car le projet de loi les inclut, douleur ou pas, le problème que pose la question de la douleur a trait aux infractions. Si quelqu’un est accusé, il faut avoir la preuve qu’il a causé une douleur sans nécessité. Cela nous amène à nous demander s’il y a eu douleur ou non. Vous dites, monsieur Livingston, que les animaux ressentent bel et bien la douleur; entendons-nous là-dessus.

Here is the problem. We do not have much jurisprudence on that, but we have one case from the appellate court in Quebec. Justice Lamer, who was then the judge in the appellate court, ruled that the level of pain is the important component in establishing whether it is necessary or not for a human being to use a certain method to kill or inflict pain. My question is this: Now that we agree that animals do feel pain, independently of their class or group, how can we evaluate the level of that pain?

**Mr. Livingston:** That is an interesting question in terms of the non-mammalian vertebrates. We can evaluate levels of pain in the same way as for humans. For humans, the World Health Organization has what it calls a "pain table" that goes from slight to moderate to severe to very severe. It is often applied to the appropriate level of medication that can be given. It particularly refers to cancer treatment. There are some guidelines on what drugs to use for what level of pain.

The CCAC asks the experimenter first to suggest a level of pain, and then it asks the local committee whether that is accurate and appropriate. We do have some levels of pain associated with the mammals.

Interestingly enough, that is one of the challenges we faced with the non-mammals in terms of their behavioural responses. What I mean by that is, if you slowly increase the level of pain in humans, their level of escape activity or avoidance or reaction increases. As it gets more painful, they struggle harder.

If we increase the stimulus in non-mammalian vertebrates, they do not have this graded response. They seem to have an all-or-nothing response. There seems to be a threshold at which a crocodile or a bird will suddenly seem to say, that hurts, and then respond quite violently. They also seem to respond at the maximum level. You can think of how a bird reacts — suddenly, it is flapping and squawking.

That is a very interesting question. In fact it is something we have been struggling with in trying to evaluate the use of analgesic drugs in the non-mammalian vertebrates. The models we have for mammals do not work in the non-mammalians. There are various evaluations of pain levels available for most of the CCAC-listed species.

**Senator Nolin:** I have one last question on the famous lobster. My colleagues have not told you, but I raised the question of lobster in the chamber. Do they feel pain?

**Ms. Adamo:** I do not think so, but I cannot tell you for sure. I would say no.

**Senator Morin:** They are not vertebrates.

Voici le problème. Nous n'avons pas grand-chose en fait de jurisprudence sur la question, mais nous avons un cas particulier qui a été soumis à la cour d'appel au Québec. Le juge Lamer, qui était alors juge à la Cour d'appel, a déterminé que le niveau de douleur est l'élément important pour établir si la douleur était nécessaire ou non, dans les cas où un être humain emploie une certaine méthode pour tuer ou infliger de la douleur. Ma question est la suivante: maintenant que nous nous entendons pour dire que les animaux ressentent bel et bien de la douleur, quels que soient la classe ou le groupe dont ils font partie, comment faire pour jauger le niveau de douleur en question?

**M. Livingston:** C'est une question intéressante pour ce qui est des vertébrés autres que les mammifères. Nous pouvons jauger les niveaux de douleur de la même façon que nous le faisons pour les êtres humains. Dans le cas des êtres humains, l'Organisation mondiale de la santé a conçu une sorte d'échelle de la douleur qui va de la douleur légère à la douleur extrême en passant par les douleurs moyenne et grave. On y recourt souvent pour déterminer la dose appropriée d'un médicament. Cela concerne particulièrement le traitement du cancer. Il y a aussi des lignes directrices sur les médicaments qu'il faut employer en rapport avec tel ou tel niveau de douleur.

Le conseil demande à l'auteur de l'expérience de dire de quel niveau de douleur il peut s'agir, puis il demande au comité local si cela est exact et approprié. Certains niveaux de douleur sont bel et bien associés aux mammifères.

Fait assez intéressant, c'est un des problèmes auxquels nous avons fait face en étudiant les réactions comportementales d'animaux autres que les mammifères. Ce que je veux dire, c'est que si on augmente lentement le niveau de douleur chez les êtres humains, leur niveau d'activité d'évitement augmente. Plus cela fait mal, plus ils se débattent.

Si nous renforçons par contre le stimulus chez les vertébrés autres que mammifères, il n'y a pas cette réaction progressive. Il semble que ce soit tout ou rien. Il semble y avoir un seuil où un crocodile ou un oiseau se dit subitement: cela fait mal, puis il y a une réaction très violente. Il semble aussi que la réaction se fasse au niveau maximal. Pensez à la réaction d'un oiseau: subitement, il se met à battre des ailes et à crier.

C'est une question très intéressante. De fait, c'est une question avec laquelle nous nous débattons, pour essayer d'évaluer l'utilisation possible des analgésiques chez les vertébrés autres que mammifères. Les modèles dont nous disposons dans le cas des mammifères ne fonctionnent pas pour les autres classes. On peut se renseigner sur les diverses évaluations des niveaux de douleur pour la majorité des espèces répertoriées par le conseil.

**Le sénateur Nolin:** J'ai une dernière question à propos du fameux homard dont on a parlé. Mes collègues ne vous l'ont pas dit, mais j'ai soulevé en chambre la question du homard. Est-ce que le homard ressent de la douleur?

**Mme Adamo:** Je ne crois pas, mais je ne saurais vous le dire avec certitude. Je dirais que non.

**Le sénateur Morin:** Ce ne sont pas des vertébrés.



**Senator Nolin:** It is uninformed to say lobsters feel pain?

**Ms. Adamo:** They have good reflexes. They have some of the fastest escape reflexes in the animal kingdom because they have electrical synapses, unlike you, who have chemical synapses. Therefore, they will react vigorously and quickly, and they will do it without their main brain.

**Senator Nolin:** Translate that for me.

**Ms. Adamo:** If a lobster can think, the only piece of tissue it thinks with is its main brain, in its head. You can remove that, seal up the hole with wax, and it will behave exactly the same way. Its escape reflex is independent of its brain. That is all you see when an animal is trying to escape from a pot.

**Senator Nolin:** He is not trying to escape because he is feeling pain.

**Ms. Adamo:** No, he is trying to escape because he has a motor reflex that tells him to respond to the sensory stimulus in that way.

**Senator Nolin:** You are defending your part of the country.

**Senator Joyal:** Just on that same issue of pain, clause 182.3 of the bill says, "negligently causes unnecessary pain, suffering or injury." "Injury" I understand. We cut a leg, for example. Our colleague, Senator Nolin, has raised the issue of pain. What is "suffering" in terms of your own vocabulary? Do we need that word?

**Mr. Livingston:** You can suffer without pain — for example, the suffering of isolation.

**Senator Morin:** Your sheep would suffer, but it is not in pain.

**Mr. Livingston:** That is right. There may be suffering in same-sex groups of animals that want to engage in reproductive behaviour.

It is an old issue that we have dealt with in terms of the stress/distress/pain triangle, as we call it. It has always been said you can have stress without pain, but stress will cause distress. Pain will always cause distress. Can you have pain without stress?

That is an interesting question. With regard to humans, the answer is probably yes. People do live with chronic pain, and if it is at a low level, they can adapt to living with the pain of arthritis or something like that. It probably does not cause them stress, but it probably does cause them distress.

**Senator Morin:** Should we leave in "suffering"?

**Mr. Livingston:** It bothers me.

**Le sénateur Nolin:** Est-ce de l'ignorance que d'affirmer que les homards ressentent de la douleur?

**Mme Adamo:** Ils ont de bons réflexes. Ils ont des réflexes d'évitement parmi les plus rapides qui se trouvent dans le règne animal, parce qu'ils ont des synapses électriques, contrairement à vous, qui avez des synapses chimiques. Par conséquent, ils réagissent vigoureusement et rapidement, et ce n'est pas leur cerveau principal qui entre en jeu à ce moment-là.

**Le sénateur Nolin:** Pouvez-vous traduire cela pour que je comprenne?

**Mme Adamo:** Si un homard est capable de penser, le seul organe qui lui permettrait de le faire serait son cerveau principal, qui se trouve dans sa tête. Vous pouvez le lui enlever, sceller le trou fait avec de la cire, et le homard a la même réaction tout à fait. Son réflexe d'évitement est indépendant de son cerveau. C'est à cela que ça se résume quand vous voyez le homard qui essaie de sortir du chaudron.

**Le sénateur Nolin:** Il n'essaie pas de se tirer de là parce qu'il ressent de la douleur?

**Mme Adamo:** Non, il essaie de se sauver parce qu'il a un réflexe moteur qui lui dit de réagir de cette façon au stimulus sensoriel.

**Le sénateur Nolin:** Vous défendez votre paroisse.

**Le sénateur Joyal:** Pour parler de cette même question de la douleur, l'article 182.3 parle d'une personne qui, «par négligence, cause à un animal de la douleur, des souffrances ou des blessures, sans nécessité». Je comprends le terme «blessure». On arrache une patte, par exemple. Notre collègue, le sénateur Nolin, a soulevé la question de la douleur. Que veut dire le terme «souffrance» dans votre vocabulaire à vous? Avons-nous besoin de ce terme?

**M. Livingston:** On peut souffrir sans qu'il y ait de douleur — par exemple, l'isolement fait souffrir.

**Le sénateur Morin:** Le mouton souffrirait, mais ce ne serait pas de la douleur.

**M. Livingston:** Tout à fait. Il peut y avoir de la souffrance dans des groupes d'animaux du même sexe, dans la mesure où ils aimeraient se reproduire.

C'est une vieille question pour nous: le triangle stress-détresse-douleur, comme nous le disons. On a toujours affirmé qu'il est possible de ressentir du stress sans ressentir de douleur, mais le stress cause la détresse. La douleur cause toujours de la détresse. Peut-on avoir de la douleur sans stress?

Voilà une question intéressante. Pour ce qui est des humains, la réponse est probablement: oui. Il y a des gens qui composent avec une douleur chronique et, dans la mesure où elle est peu importante, ils peuvent apprendre à vivre avec la douleur de l'arthrite ou quelque chose du genre. Cela ne cause probablement pas de stress chez eux, mais c'est probablement une cause de détresse.

**Le sénateur Morin:** Faut-il laisser dans le texte le terme «souffrance»?

**M. Livingston:** Cela me tracasse.

**Senator Morin:** If it bothers you, imagine what it does to us.

**Mr. Livingston:** If I were to be called as an expert witness in a court and asked whether an animal is suffering, I could give an opinion, but it would be perhaps a less convincing performance than if I were asked whether it is feeling pain.

**Senator Joyal:** It is easier to prove pain than to prove suffering.

**Senator Morin:** Your example of suffering would be the sheep in isolation, but that is not really the intent of the proposed legislation.

**Mr. Livingston:** I assume it is not the intent.

**Mr. Gauthier:** If I may add some complementary information here on definition of terms, in the paper provided by Dr. Livingston he made reference to the definition of pain established by the International Association for the Study of Pain as follows:

An unpleasant sensory and emotional experience associated with actual or potential tissue damage or described in terms of such damage.

“Pain” is generally well defined internationally. The other word is “distress.” At the CCAC, it is our understanding that when an animal is facing stress but cannot escape the source of it, the animal becomes “distressed,” which is an incapacity to escape from the stressful stimuli.

These two words are clearly defined. The word “suffering” is sometimes used in a more relaxed way as a synonym for pain, but the words “pain” and “distress” have been clearly defined, and for good reason. Last year, the United States Department of Agriculture had to have those two words defined because they faced a legal initiative regarding pain and distress. The United States Humane Society began a lawsuit against them for not following their own regulations in this matter. Therefore, the Americans recently clearly defined those two terms, but they had already been defined by the International Association for the Study of Pain. Therefore, these terms are clear, while “suffering” is a nebulous term.

**Senator Jaffer:** Does failing to provide a dog with water cause pain, distress or suffering?

**Mr. Livingston:** In my opinion, that would cause the animal distress, but it would not cause it pain.

We use both words, which suggests that they have different meanings. Colloquially, we say “pain and suffering,” which suggests that we mean different things.

**Senator Joyal:** The point is very important because it says “pain, suffering or injury,” so it is any of the three.

**Mr. Livingston:** It does not have to be all three of them.

**Le sénateur Morin:** Si cela vous tracasse, imaginez ce que ça veut dire pour nous.

**M. Livingston:** Si j'étais appelé à témoigner en tant qu'expert devant un tribunal et qu'on me demandait si un animal souffre, je produirais une opinion, mais je serais peut-être moins convaincant si l'animal peut ressentir de la douleur.

**Le sénateur Joyal:** Il est plus facile de prouver qu'il y a douleur que de prouver qu'il y a souffrance.

**Le sénateur Morin:** Votre exemple de souffrance serait celui où le mouton se trouve isolé, mais ce n'est pas là vraiment l'intention du projet de loi.

**M. Livingston:** Je présume que ce n'est pas là l'intention.

**M. Gauthier:** Puis-je donner des informations complémentaires sur la définition des termes? Dans son mémoire, M. Livingston a parlé de la définition de la douleur telle que l'établit l'International Association for the Study of Pain:

Une expérience sensorielle et affective déplaisante associée à des dommages réels ou potentiels aux tissus ou décrite en fonction de ces dommages.

Le terme «douleur», de manière générale, est bien défini internationalement. L'autre terme, c'est «détresse». Au Conseil canadien de protection des animaux, de la façon dont nous comprenons la notion, quand un animal fait face à du stress, mais ne peut échapper à la source de stress, il est gagné par la «détresse» qui est l'incapacité d'échapper à un stimulus stressant.

Les deux termes sont clairement définis. Le terme «souffrance» est parfois employé d'une façon moins rigoureuse comme synonyme de douleur, mais les termes «douleur» et «détresse» ont été définis clairement, et pour cause. L'an dernier, le département américain de l'agriculture a dû faire en sorte que les deux termes soient définis, devant une poursuite juridique où intervenaient les notions de douleur et de détresse. L'United States Humane Society a intenté contre lui une poursuite pour avoir manqué d'appliquer sa propre réglementation à cet égard. Les Américains ont donc défini clairement les deux termes, il n'y a pas longtemps, mais disons qu'ils avaient déjà été définis par l'International Association for the Study of Pain. Par conséquent, les deux termes sont clairs, alors que le mot «souffrance» est nébuleux.

**Le sénateur Jaffer:** Le fait de ne pas donner d'eau à un chien cause-t-il de la douleur, de la détresse ou de la souffrance?

**M. Livingston:** À mon avis, cela causerait de la détresse à l'animal, mais cela ne lui causerait pas de la douleur.

Nous employons les deux termes, ce qui porte à croire qu'ils ont des sens différents. Dans la langue populaire, nous parlons de douleur et de souffrance, ce qui fait croire que nous voulons dire deux choses différentes.

**Le sénateur Joyal:** C'est un point très important, car il est question de «douleur, souffrance ou blessure», de sorte que les trois entrent en ligne de compte.

**M. Livingston:** Les trois n'ont pas à être applicables.



**Senator Joyal:** It is not “suffering and pain,” or “suffering and injury.” Each one can be the cause of the offence.

**Senator Morin:** Can you replace “suffering” by “distress”?

**Mr. Livingston:** That is a large legislative issue. Do you want to go there?

**Senator Morin:** Deprivation of water is in the proposed legislation.

**Senator Nolin:** The level of *mens rea* is much lower. The criminal intent component is not as complicated as in other types of crimes. If you do not provide food, water or air, it is your fault.

**Mr. Livingston:** That is addressed separately in the CCAC guidelines.

**Senator Sparrow:** I am more confused than when I came in.

With regard to non-vertebrates, a bee, for example, appears to sense fear or danger. A spider moves away quickly when it has a sense of fear or danger.

**Ms. Adamo:** A funnel web spider, for example, will move back into its funnel web when it receives sensory information suggesting that there is a predator nearby, but I would not say that the spider is actually afraid of anything.

**Senator Sparrow:** What about bees? Are they not afraid?

**Ms. Adamo:** I would not say that bees are afraid. Bees have a wonderful repertoire of behaviours, and they will go through them, but I think most of them are genetically determined. They have some wonderful learning abilities, but as a rule, their behaviour is quite set. They are first nurse bees, then they clean the nest, then they guard the nest, and then they become foragers. Everything happens at a set rate and they have certain stereotypical behaviours in response to certain sensory stimulation. You can explain their entire behaviour that way without invoking any sense of fear.

For example, when the bear comes to the hive, they have that in their visual and olfactory information. They are programmed to defend the hive, which means they sting the bear. They release alarm pheromones and do all sorts of things, but you could program a robot to do that. Would you say that because the robot could do those things, the robot feels fear?

As entomologists, that is how we have always interpreted insects. When you look into their nervous system, that is what you find. You can find little loops from the sensory system with a few inter-neurons going out to a central-pattern generator that controls the motor circuit.

**Le sénateur Joyal:** Ce n'est pas «souffrance et douleur», ni même «souffrance et blessure». Chacun des états peut être un motif d'infraction.

**Le sénateur Morin:** Peut-on remplacer «souffrance» par «détresse»?

**M. Livingston:** C'est une grande question sur le plan législatif. Voulez-vous vraiment vous engager là-dedans?

**Le sénateur Morin:** Le fait de priver un animal d'eau est mentionné dans le projet de loi.

**Le sénateur Nolin:** Le niveau de *mens rea* est nettement moins élevé que cela. L'intention criminelle dont il est question n'est pas aussi compliquée que c'est le cas pour d'autres crimes. Si vous ne donnez pas d'eau, de nourriture ou d'air, c'est de votre faute.

**M. Livingston:** Cela fait l'objet d'une section distincte dans les lignes directrices du conseil.

**Le sénateur Sparrow:** Maintenant, je comprends moins qu'au moment où je suis arrivé.

Dans le cas des animaux autres que les vertébrés, une abeille, par exemple, ressentira le danger ou la crainte. Une araignée s'éloigne rapidement de la source de danger quand elle ressent qu'il y a danger.

**Mme Adamo:** L'agilène, par exemple, remonte dans son refuge quand l'information sensorielle qu'elle reçoit fait voir qu'il y a un prédateur tout près, mais je ne dirais pas que l'araignée aurait alors peur de quoi que ce soit.

**Le sénateur Sparrow:** Qu'en est-il des abeilles? N'ont-elles pas peur?

**Mme Adamo:** Je ne dirais pas que les abeilles ont peur. Le répertoire des comportements de l'abeille est merveilleux, et il y a toutes sortes de possibilités, mais je crois que la plupart d'entre elles sont déterminées génétiquement. Leur faculté d'apprendre à certains égards est merveilleuse, mais, dans l'ensemble, leur comportement est prédéterminé. D'abord, elles sont nourricières, puis elles font le ménage du nid, elles gardent le nid, et enfin elles deviennent fourrageuses. Tout survient à un rythme prédéterminé, et elles présentent certains comportements stéréotypés en réaction à une certaine stimulation sensorielle. On peut expliquer l'intégralité de leur comportement de cette façon, sans invoquer quelque sentiment de crainte.

Par exemple, quand l'ours s'approche, elles reçoivent une information visuelle et olfactive. Elles sont programmées pour défendre la ruche, ce qui veut dire qu'elles vont piquer l'ours. Elles libèrent des phéromones d'alarme et ont toutes sortes d'agissements, mais on pourrait programmer un robot pour qu'il fasse cela. Diriez-vous que le robot qui est apte à faire tout cela est un robot qui ressent la peur?

En tant qu'entomologistes, c'est de cette façon que nous interprétons depuis toujours le monde des insectes. Si on étudie leur système nerveux, c'est ce qu'on constate. On observe des petites boucles qui partent du système sensoriel, avec des neurones intercalaires qui se rendent dans un générateur central de rythme, lequel contrôle le circuit moteur.

We do not find the rich interconnection of many neurons that we do in other animals that make us think they have some emotional capacity. Although it may be wrong, our assumption is that the sort of emotional response you are talking about — fear, anger and any other type of emotion — requires a certain amount of cognitive capacity, more than just having a sensory circuit wired up to a few inter-neurons wired up to a motor circuit.

**Senator Sparrow:** Birds are vertebrates and can experience pain. Experience shows that if you clip a parrot's claws too close, it suffers pain.

**Mr. Livingston:** I did some experiments last year with one of my Ph.D. students on ducks, simply because they are a convenient species to use in Saskatchewan. We were looking to see whether we could alter various behaviours in response to pinching their feet. We turned the question around and asked whether human painkilling drugs stopped certain behaviour when we pinched their feet. The answer was that they did. Their blood pressure did not go up; they did not flap their wings.

The suggestion is that, if a drug that kills pain in humans returns their behaviour to normal when we inflict the stimulus, then they responded in the first place because they felt pain. It is a kind of circular argument. If a painkiller stops a behaviour, then you could say the animal was feeling pain when it originally displayed that behaviour.

**Senator Sparrow:** Proposed section 182.1 reads:

In this Part, "animal" means a vertebrate, other than a human being, and any other animal that has the capacity to feel pain.

Birds could fall into that category; is that correct?

**Mr. Livingston:** Yes, that is correct.

**Senator Sparrow:** If you did not want to include birds, how would you word that?

**Mr. Livingston:** You would have to say what classes of animals you wanted to include. The class would be mammalian and not avian, the birds, and yes or no for reptilian, and yes or no for amphibian, and yes or no for fish.

**Senator Sparrow:** To be clear, you would have to add those.

**Mr. Livingston:** If you wanted to exclude one, you would have to name the others. Vertebrates are mammals, birds, amphibians, reptiles and fish.

**Senator Morin:** Could you clearly repeat what are vertebrates in English?

**Mr. Livingston:** Vertebrates are mammals, that is, all the furry things; birds, they are the ones with feathers; reptiles, the ones without feathers or fur, and that includes snakes, turtles and

Nous n'observons pas chez eux les nombreux neurones que nous voyons chez d'autres animaux et qui nous font penser qu'ils ont une capacité affective. Nous avons peut-être tort, mais nous présumons que c'est le genre de réaction affective dont vous parlez — la crainte, la colère et d'autres types d'émotions — qui exigent une certaine capacité cognitive, et non pas simplement un circuit sensoriel branché à quelques neurones intercalaires, branchés, eux, à un circuit moteur.

**Le sénateur Sparrow:** Les oiseaux sont des vertébrés, et ils peuvent éprouver de la douleur. L'expérience démontre que si vous coupez les ailes à un perroquet trop près du point d'articulation, le perroquet a de la douleur.

**M. Livingston:** J'ai fait des expériences sur les canards l'an dernier en collaboration avec un de mes étudiants de doctorat, simplement parce que c'est une espèce que l'on trouve facilement en Saskatchewan. Nous cherchions à savoir s'il est possible de modifier divers comportements en réaction au fait de leur pincer les pattes. Nous avons retourné la question et nous nous sommes demandé si des analgésiques utilisés chez les humains pouvaient faire cesser certains comportements à ce moment-là chez le canard. La réponse: oui. La pression sanguine des canards n'augmentait pas; ils ne battaient pas des ailes.

Si le médicament analgésique pour l'humain fait en sorte que le canard revient à son comportement normal devant le stimulus en question, cela porte à croire que la première réaction du canard correspondait à de la douleur. C'est une sorte de raisonnement circulaire. Si l'analgésique fait cesser un comportement, on pourrait dire que l'animal ressentait de la douleur au moment où il avait le comportement de départ.

**Le sénateur Sparrow:** L'article 182.1 qui est proposé se lit comme suit:

Dans la présente partie, «animal» s'entend de tout vertébré — à l'exception de l'être humain — et de tout autre animal pouvant ressentir la douleur.

Les oiseaux pourraient entrer dans cette catégorie, n'est-ce pas?

**M. Livingston:** Oui, ils pourraient.

**Le sénateur Sparrow:** Si vous souhaitez ne pas inclure les oiseaux, comment faut-il formuler la chose?

**M. Livingston:** Vous devez alors nommer les classes d'animaux que vous souhaitez inclure. La classe serait celle des mammifères et non pas celle des oiseaux, et il faudrait dire, oui ou non, qu'on inclut les reptiles et, oui ou non, les amphibiens, et, oui ou non, les poissons.

**Le sénateur Sparrow:** Pour être clair, il faut ajouter cela.

**M. Livingston:** Si vous voulez exclure un animal, il faut nommer les autres. Les vertébrés englobent les mammifères, les oiseaux, les amphibiens, les reptiles et les poissons.

**Le sénateur Morin:** Pourriez-vous répéter en français, s'il vous plaît?

**M. Livingston:** Les vertébrés sont les mammifères, c'est-à-dire toutes les bêtes à poils; les oiseaux, les créatures à plumes, les reptiles, ceux qui sont sans plumes ni fourrure, et cela comprend



crocodiles, the three big groups — there are lizards and a few other odd things in there; and Amphibia, which are frogs, toads and salamanders. Fish includes two big groups, the bony fishes and the cartilaginous fishes. The bony fishes are the regular fishes and then the cartilaginous fishes are the sharks, the dogfishes and the rays.

**Senator Morin:** The proposed legislation covers all of those as vertebrates?

**Mr. Gauthier:** Yes, that is correct.

**Ms. Adamo:** Primitive vertebrates are also included.

**Senator Sparrow:** In a human being, as pain increases, can it increase so much that eventually you do not feel it, even though you are conscious?

**Mr. Livingston:** That is an interesting question. It works two ways. Most of your senses can actually become desensitized. What I mean is that if you work in a noisy environment, you go deaf; your sensitivity decreases. If you work in a bright environment, your pupils constrict and you become less sensitive to bright light. The same is true with the sense of smell; the guys who work in the sewers do not smell them. If you smoke, it desensitizes your sense of smell. That is probably a survival characteristic.

In the first instance, as you are exposed to ongoing pain, it actually becomes more painful. It is the Chinese water torture type of idea. If I apply a fixed weight to the back of your hand of let us say about five newtons, at first it does not seem to be too painful. If I continue giving that same pain, it becomes more painful — I am doing that to myself now, and it is just about reaching it — and eventually it becomes really sore. That is probably a survival factor to prevent you from ignoring pain.

If I stick you with a blunt pen and keep pushing with it at the same pressure, you would eventually say, "Ow, that hurts," and move away.

Pain is kind of the opposite of the other senses, where you become less sensitive. With pain, you become more sensitive. The other thing we discovered recently in humans is what we call "peripheral" and "central" sensitization. Peripheral sensitization is if you damage and stimulate nerve endings in your periphery, they become more sensitive to pain. You have done this, I am sure. If you get a bruise or a whack with a hockey stick or something like that, the area that you got whacked on, which would originally have been a touch stimulus, becomes a pain stimulus. You touch a sore area and it hurts.

Similarly, we know now that if you are constantly exposed to pain at a low, chronic level, your brain becomes more sensitive to pain, not the periphery, not the bit on the outside, but your brain

les serpents, les tortues et les crocodiles, les trois grands groupes — il y a les lézards et quelques autres trucs bizarres là-dedans; et les amphibiens, c'est-à-dire les grenouilles, les crapauds et les salamandres. Les poissons englobent deux grands groupes, soit les poissons osseux et les poissons cartilagineux. Les poissons osseux sont les poissons ordinaires que l'on connaît, et les poissons cartilagineux sont les requins, chiens de mer et les raies.

**Le sénateur Morin:** Le projet de loi couvre tous les animaux en question, en tant que vertébrés?

**M. Gauthier:** Oui, il le fait.

**Mme Adamo:** Les vertébrés primitifs sont également inclus.

**Le sénateur Sparrow:** Chez l'être humain, avec l'augmentation de la douleur, est-ce que cela peut atteindre le point où on ne ressent plus rien, même si on est conscient?

**M. Livingston:** C'est une question intéressante. Cela fonctionne de deux façons. La plupart de nos sens peuvent être «désensibilisés». Je veux dire par là que si vous travaillez dans un environnement bruyant, vous devenez sourd; votre sensibilité diminue. Si vous travaillez dans un environnement où la lumière est brillante, vos pupilles se contractent, et vous devenez moins sensible à la lumière brillante. La même chose vaut pour l'odorat; les gars qui travaillent dans les égouts ne le sentent pas. Si vous fumez, votre odorat est désensibilisé. C'est probablement un mécanisme de survie.

Dans le premier cas, si vous êtes exposé à une douleur constante, la douleur, en vérité, s'accroît. C'est un peu comme le supplice de la goutte d'eau. Si j'exerce une pression de, disons, 5 newtons sur le dessus de votre main, au début, cela n'est pas trop douloureux. Si je continue d'exercer la même pression, la douleur s'accroît — je me le fais en ce moment même, et je suis sur le point d'atteindre le seuil — et, à un moment donné, cela devient vraiment pénible. C'est probablement un mécanisme de survie qui entre en jeu, qui empêche de faire fi de la douleur.

Si je vous pique avec le bout arrondi d'un stylo et que je maintiens la pression, vous allez finir par dire: «aïe, ça fait mal», puis vous allez retirer votre main.

Du point de vue de la douleur, le toucher se situe à l'opposé des autres sens, qui deviennent moins «sensibles». Avec la douleur, on devient plus sensible. L'autre chose que nous avons découverte récemment chez les humains, c'est la sensibilisation «périphérique» et «centrale». La sensibilisation périphérique intervient dans les cas où on endommage et on stimule les terminaisons nerveuses à la périphérie. À ce moment-là, elles deviennent sensibles à la douleur. Cela vous est déjà arrivé, j'en suis sûr. Vous recevez un coup de bâton, ce qui donne une ecchymose à l'endroit où vous avez reçu le coup; la zone de stimulation de départ devient une zone de douleur. Vous touchez la zone sensible, et cela fait mal.

De même, nous savons que si vous êtes exposé constamment à une douleur chronique de faible intensité, votre cerveau devient plus sensible à la douleur, non pas à la périphérie, pas le truc en

actually becomes more sensitive to pain and you respond to a lower threshold of pain or stimulus. Here I am referring to humans. We think we may have shown that response in dogs, cats and perhaps sheep.

**Senator Sparrow:** If you perform a Caesarean on a cow without using painkillers, the initial reaction is pain. As you progress with that Caesarean, the animal tends to accept the pain. It is not bawling or moving; it accepts that pain. What is happening there?

**Mr. Livingston:** You are probably looking at pain receptors in different tissues. The cow's skin, like ours, has many pain receptors. The uterus does not have much in the way of pain receptors to cutting, although it has pain receptors to stretching. The uterus is relatively insensitive to being incised. The stretching effect has to do with pain receptors in the peritoneum.

The brain has almost no pain receptors. You saw the Hannibal movie. The brain has no pain receptors. You can take the top of the skull off and you can touch the brain. People might see flashing lights or something like that, but they do not feel pain.

**Senator Joyal:** That is how they perform the operation for people with Alzheimer's.

**Mr. Livingston:** Yes, that is correct.

**The Chairman:** Dr. Livingston, Dr. Adamo and Mr. Gauthier, thank you very much. Your presentations have been very insightful.

The committee adjourned.

---

OTTAWA, Thursday, February 13, 2003

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-10B, to amend the Criminal Code (cruelty to animals), met this day at 10:56 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator George J. Furey** (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

**The Chairman:** Honourable senators, we have before us one panel that consists of two groups. They are REAL Women of Canada and the Campaign Life Coalition.

Our normal procedure is to ask each panel to take five minutes for their presentation. I understand, Ms. Landolt, that you were not able to get your brief into us until quite late. As a result, senators have not had time to review it. We will be more lenient with your presentation this morning because of that. However, if you can narrow it down, that would be better since we like to have more time on the other end for interaction and questions from senators.

marge, mais, en fait, votre cerveau devient plus sensible à la douleur, et vous réagissez à un stimulus ou à un seuil moins élevé. Ici je parle des êtres humains. Nous croyons avoir peut-être démontré cela dans le cas des chiens, des chats et, peut-être, des moutons.

**Le sénateur Sparrow:** Si vous pratiquez une césarienne sur une vache sans recourir à des analgésiques, la première réaction de la vache, c'est de ressentir de la douleur. Au fur et à mesure que progresse la césarienne, l'animal a tendance à accepter la douleur. Il cesse de beugler ou de bouger; il accepte la douleur. Qu'est-ce qui se passe dans un tel cas?

**M. Livingston:** Ce sont probablement des récepteurs de la douleur de différents tissus qui entrent en ligne de compte. La peau d'une vache, comme la nôtre, compte de nombreux récepteurs de la douleur. L'utérus n'en a pas tant et est moins sensible à une coupure, bien qu'on y trouve des récepteurs de la douleur sensibles à l'étirement. L'utérus est relativement insensible aux incisions. L'effet d'étirement est lié aux récepteurs de la douleur dans le péritoine.

Le cerveau n'a presque aucun récepteur de la douleur. Tout le monde a vu le film «Hannibal». Le cerveau n'a pas de récepteur de la douleur. On peut retirer la calotte crânienne et toucher le cerveau. Les gens peuvent voir des lumières qui scintillent ou quelque chose du genre, mais ils ne ressentent pas de douleur.

**Le sénateur Joyal:** C'est comme cela qu'on pratique l'intervention sur les gens qui ont la maladie d'Alzheimer.

**M. Livingston:** Oui, c'est cela.

**Le président:** Monsieur Livingston, madame Adamo, monsieur Gauthier, merci beaucoup. Vos exposés ont été très riches en enseignements.

La séance est levée.

---

OTTAWA, le jeudi 13 février 2003

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-10B, Loi modifiant le Code criminel (cruauté envers les animaux), se réunit ce jour à 10 h 56 pour examiner le projet de loi.

**Le sénateur George J. Furey** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président:** Honorables sénateurs, nous accueillons aujourd'hui deux groupes de témoins. Il s'agit de REAL Women of Canada et de la Coalition nationale pour la vie.

Normalement, nous donnons cinq minutes à chaque groupe pour son exposé. Je crois, madame Landolt, que vous n'avez pu nous faire parvenir votre mémoire qu'à la dernière minute. Les sénateurs n'ont donc pas eu l'occasion de l'étudier. Nous serons donc moins stricts sur le temps de votre exposé ce matin. Toutefois, si vous pouviez le condenser, ce serait utile car nous aimons bien garder assez de temps pour permettre aux sénateurs de poser des questions et d'avoir un échange avec vous.



**Senator Joyal:** On a point of order, Mr. Chair, yesterday, I raised the issue that we were supposed to receive from the Canadian Council on Animal Care their guide as to the care and use of experimental animals. The clerk mentioned that this document was distributed to our offices in January. In fact, it was distributed in January. Therefore, I must apologize to my colleagues. All my colleagues should have received from the clerk of the committee the document dated January 9.

Honourable senators will recall that when Mr. Gauthier, a representative of the Canadian Council on Animal Care, appeared before the committee he referred to that guide. I asked that members of the committee be given a copy of the guide.

Yesterday, they were questioned about it. This morning, I checked my office and found that, in fact, it was sent to members of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs from Marcy Zlotnick, clerk of the committee, on January 9.

**Senator Nolin:** Mr. Chairman, in the House of Commons committee mention was made of a study that is available through Justice Canada. This study supports the fact that an individual who can cause cruelty to an animal can become dangerous to human beings. Perhaps it would be possible to obtain this study from Justice Canada.

**The Chairman:** We will look into it.

**Senator Cools:** That is a whole issue that involves assertions having been made. We would need some solid research in this regard. There is a whole body of research that shows the relationship between psychopathic behaviour and cruelty. If they are cruel to people, they are cruel to animals too. It is very interesting research and we should call witnesses on that too.

**Senator Nolin:** Proper research and conclusions from the research are different things.

**Senator Cools:** We would need to look at that carefully. Many documents come out that just spring to conclusions without any strong evidence.

**The Chairman:** Ms. Landolt.

**Ms. Gwen Landolt, National Vice-President, REAL Women of Canada:** Members of the committee, it is always a pleasure to come before you. I am delighted to be here dealing with Bill C-10B, cruelty to animals. Our concerns about the bill are two-fold.

First, the bill has widened the offence of cruelty. I know that you had before you Richard Mosley, Assistant Deputy Minister, Criminal Law, Department of Justice, who said that the liability of the industry would not be changed under this legislation. However, I looked at the legislation and it has broadened the present provisions of cruelty to animals in Canada. The present act used the word "wilful" and in the proposed legislation, it is

**Le sénateur Joyal:** J'invoque le Règlement, monsieur le président. Hier, j'ai dit que nous étions censés recevoir le guide du Conseil canadien de protection des animaux sur l'utilisation des animaux de laboratoire et les soins à leur donner. Le greffier m'a précisé que ce document nous avait été distribué en janvier. Il a effectivement été distribué en janvier, et je présente donc mes excuses à mes collègues. Le greffier du comité a dû faire parvenir à tous ce document en date du 9 janvier.

Les honorables sénateurs se souviendront que quand M. Gauthier, un représentant du Conseil canadien de protection des animaux, a comparu devant le comité il a mentionné ce guide et j'ai demandé qu'on en communique un exemplaire aux membres du comité.

Hier, des questions ont été posées à ce sujet. Ce matin, j'ai vérifié dans mon bureau et j'ai constaté qu'effectivement le guide avait été envoyé aux membres du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles par Marcy Zlotnick, le greffier du comité, le 9 janvier.

**Le sénateur Nolin:** Monsieur le président, au comité de la Chambre des communes, on a parlé d'une étude provenant de Justice Canada. Cette étude confirme qu'un individu qui peut manifester de la cruauté envers un animal peut aussi devenir dangereux pour les êtres humains. Peut-être serait-il possible d'obtenir cette étude de Justice Canada.

**Le président:** Nous allons vérifier.

**Le sénateur Cools:** C'est toute la question des affirmations qui ont été faites. Ce qu'il nous faut, ce sont des recherches solides sur la question. Il y a tout un corpus de recherches qui montrent les rapports entre le comportement psychopathe et la cruauté. Les gens qui sont cruels envers d'autres personnes sont aussi cruels envers les animaux. Ce sont des recherches très intéressantes et nous devrions convoquer des témoins à ce sujet aussi.

**Le sénateur Nolin:** De bonnes recherches, ce n'est pas la même chose que les conclusions des recherches.

**Le sénateur Cools:** Il faudrait examiner cela de près. Il y a des quantités de documents dans lesquels on saute aux conclusions sans preuves vraiment solides.

**Le président:** Madame Landolt.

**Mme Gwen Landolt, vice-présidente nationale, REAL Women of Canada:** Mesdames et messieurs les membres du comité, c'est toujours un plaisir de comparaître devant vous. Je suis très heureuse de pouvoir vous parler du projet de loi C-10B, le projet de loi sur la cruauté envers les animaux. Nous avons deux préoccupations à ce sujet.

Premièrement, le projet de loi étant l'infraction de cruauté. Je sais que vous avez déjà entendu Richard Mosley, sous-ministre adjoint, Droit criminel, ministère de la Justice, qui a dit que ce projet de loi ne changeait rien aux responsabilités de l'industrie. Toutefois, j'examinais le projet de loi et il étend les dispositions actuelles de cruauté envers les animaux au Canada. Dans la loi actuelle, on utilise le terme «volontairement», alors que dans le

“wilful and reckless.” This gives quite a different meaning to the prohibition against harming animals.

There is another provision in proposed 182.3 of negligently causing “unnecessary pain, suffering or injury to an animal.” There was no such offence in the current legislation. In fact, it seems we have broadened the offence, which may create more problems for the industry because we have not only “wilful” but “reckless” added to the definition. This makes the industry more vulnerable than it is under the current legislation.

This is a particular concern because your previous witness, Mr. Mosley, stated that the industry must be humane in its practices. That was in part of his testimony. The standard of care, that is, the standard of being humane, may not conform to the customary and accepted practices of industry, whose procedures a court may subsequently determine cause unnecessary pain. In fact, a judge may determine under Bill C-10B that the customary practices in any industry are not acceptable because cruelty to animals includes not only the “wilful acts” but also “reckless acts” and “causing unnecessary pain.”

There is also question about the words “brutal” and “vicious.” There is no definition of those two words. Again, this causes concern. What does that mean for Aboriginals with regard to their standards? Hunt farms is another example. The leg traps were acceptable in my lifetime, but now they are not acceptable because the standards of care have changed. Any judge could change it. By widening the definition of cruelty to animals, we are concerned that there will be problems for the industry and for our Aboriginal people in their customary standards of practice.

It has been mentioned that the Criminal Code amendments last year made private prosecution more difficult. Nonetheless, I do know that Crown officers and representatives of some humane societies are exempt from provisions of the amendment under the Criminal Code prohibiting private prosecutions.

I was concerned about the winter 2000 issue of the Animal Alliance newsletter, which said:

I can't overstate the importance of this change. This elevation of animals in our moral and legal views is precedent setting and will have far, far reaching effects. We'll make sure of that.

Therefore, not only would we have the industry and Aboriginals more vulnerable under the wording of this new amendment, but even if the Crown does not proceed, private prosecution obviously will proceed by humane officers. That is a major concern. There are wide-ranging implications to this amendment.

projet de loi on dit: «volontairement ou sans se soucier des conséquences». Cela donne un tout autre sens à l'interdiction de tuer ou blesser des animaux.

Il y a une autre disposition à l'article 182.3 proposé qui porte sur le fait de causer «de la douleur, des souffrances ou des blessures, sans nécessité» à un animal. Cette infraction n'existait pas dans la loi actuelle. En fait, il semble que nous ayons élargi l'infraction, ce qui risque de créer plus de problèmes à l'industrie car on n'a plus seulement le mot «volontairement», mais on ajoute «sans se soucier des conséquences» à la définition. L'industrie va donc être plus vulnérable qu'en vertu de la loi actuelle.

C'est un problème particulier car votre précédent témoin, M. Mosley, a dit que l'industrie devait conserver des pratiques sans cruauté. La norme de soin, c'est-à-dire l'absence de cruauté, n'est peut-être pas conforme aux pratiques habituelles et acceptées de l'industrie, qui pourra ultérieurement être accusée par un tribunal de causer des douleurs sans nécessité. En fait, un juge pourra décréter en vertu du projet de loi C-10B que les pratiques habituelles d'une industrie ne sont pas acceptables parce que la cruauté envers les animaux incluent non seulement les «actes volontaires», mais aussi les «actes commis sans souci des conséquences» et «qui causent une souffrance sans nécessité».

Il y a aussi la question des termes «sauvagement» et «cruellement». On ne définit pas ces deux mots. Là encore, c'est préoccupant. Qu'est-ce que cela signifie pour les Autochtones en fonction de leurs propres normes? Les fermes de chasse sont un autre exemple. Les collets à patte étaient inacceptables. Les collets à patte acceptables de mon temps, mais ils ne le sont plus parce que les normes de soins ont évolué. N'importe quel juge peut les changer. Si nous élargissons la définition de la cruauté envers les animaux, nous craignons que cela entraîne des problèmes pour l'industrie et pour nos Autochtones et leurs coutumes.

On a dit qu'en vertu des modifications apportées au Code criminel l'an dernier, les poursuites étaient plus difficiles. Je sais cependant que les agents de la Couronne et les représentants de certaines sociétés protectrices des animaux sont exemptés des dispositions de cette modification au Code criminel qui interdit les poursuites privées.

J'ai lu avec inquiétude ce qui suit dans le numéro de l'hiver 2000 de l'Alliance animale du Canada:

Je ne saurais insister suffisamment sur l'importance de ce changement. Cette place plus élevée qu'on donne aux animaux dans notre perspective morale et juridique constitue un précédent qui aura des répercussions extrêmement étendues. Nous y veillerons.

Autrement dit, non seulement l'industrie et les Autochtones vont être vulnérables à cause de la formulation de ce nouvel amendement, mais même si la Couronne n'intente pas de poursuites, les agents des sociétés protectrices des animaux le feront manifestement. C'est très préoccupant. Cet amendement a des répercussions très étendues.



Turning now to our second point, the definition of “animal” in proposed section 182.1 states, “In this Part, ‘animal’ means a vertebrate, other than a human being, and any other animal that has the capacity to feel pain.” Again, I look at this from a legal perspective as a lawyer. This definition seems to create protection for unborn human life as well as for animals. This conclusion is based on the following law, which I will summarize as follows.

Under our Criminal Code, section 223, a child only becomes a human being when “it has breathed, has an independent circulation; or the navel string is severed.” In short, the Criminal Code provides that an unborn child becomes a human being only after it has been born and separated from its mother. Yet, under the 1991 case of *Lemay and Sullivan*, section 223 of the Criminal Code, when a child becomes a human being, was applied. In that case, a child was in the course of being born and was attended by two women who had no medical background. The baby’s head emerged into the birth canal but the rest of his body was stuck. The woman was in labour for 24 hours before they took her to the Vancouver General hospital. As the trial judge said, a young intern used a basic delivery technique and the baby was born in a matter of two minutes, but the baby was dead. The question arose: Was this a human being, applying section 223 of the Criminal Code? The Supreme Court of Canada said no, it was not a human being because its body had not completely emerged, even though its head had been born.

**Senator Nolin:** Can you repeat the name of the parties? Is it *Lemay and Sullivan*?

**Ms. Landolt:** It is on page five of the brief, *Lemay and Sullivan*. We know under the Criminal Code and criminal law that a child is not a human being until it is completely born.

Then, under the civil code, as well as the English common law, we have *Daigle v. Tremblay*. In that case, an interlocutory injunction was brought by the father of an unborn child in the Province of Quebec. The Supreme Court of Canada set aside the interlocutory injunction brought by the Court of Appeal of Quebec on the grounds that the child was not a human being and therefore the injunction against the woman was invalid.

Under the common law, in the case of *Winnipeg Child and Family Services v. DFG*, an Aboriginal woman who was addicted heavily to glue sniffing. Her first child was born normal, but she had two children who were born with foetal abnormalities because of their mother’s addiction. The three children were taken away by child welfare services and placed under a court order for guardianship because due to the mother’s addiction the children were at risk. She became pregnant again. The Child and Family Services of Winnipeg, by court order, put the mother into medical treatment. The Supreme Court of Canada again held, in 1997, that the woman could not be incarcerated because it was

Je passe maintenant à notre deuxième point, la définition de «animal» dans le projet d’article 182.1 est la suivante: «Dans la présente partie, “animal” s’entend de tout vertébré — à l’exception de l’être humain — et de tout autre animal pouvant ressentir la douleur.» Là encore, je regarde ceci sous un angle juridique en tant qu’avocat. La définition semble créer une protection pour les êtres humains à naître ainsi que pour les animaux. Cette conclusion se fonde sur la loi suivante, que je vais résumer comme suit.

En vertu de l’article 223 du Code criminel, un enfant ne devient un être humain que lorsque «il a respiré, il a une circulation indépendante; ou le cordon ombilical est coupé.» En bref, le Code criminel prévoit qu’un enfant à naître ne devient un être humain qu’après être né et avoir été séparé de sa mère. Pourtant, l’article 223 du Code criminel, quand un enfant devient un être humain, a été appliqué dans l’affaire *Lemay and Sullivan*, en 1991. Dans cette affaire, un enfant était en train de naître et il y avait là pour aider à la naissance, deux femmes sans expérience médicale. La tête du bébé était sortie dans la filière génitale mais le reste du corps était coincé. Le travail durait depuis 24 heures lorsqu’on a amené la mère à l’Hôpital général de Vancouver. Comme l’a dit le juge d’instance, un jeune interne a utilisé une technique d’accouchement de base et le bébé est né en deux minutes, mais il était mort. La question s’est alors posée de savoir s’il s’agissait d’un être humain aux termes de l’article 223 du Code criminel. La Cour suprême du Canada a statué que non, ce n’était pas un être humain parce que son corps n’était pas encore complètement sorti, même si la tête l’était.

**Le sénateur Nolin:** Pouvez-vous répéter le nom des parties? Est-ce bien *Lemay and Sullivan*?

**Mme Landolt:** C’est à la page 5 du mémoire, *Lemay and Sullivan*. Nous savons qu’en vertu du Code criminel et du droit criminel un enfant n’est pas un être humain tant qu’il n’est pas complètement né.

Ensuite, selon le Code civil, de même que selon le common law anglais, il y a *Daigle c. Tremblay*. Dans ce cas, une injonction interlocutoire est demandée par le père d’un enfant à naître dans la province de Québec. La Cour suprême du Canada a écarté l’injonction interlocutoire accordée par la Cour d’appel du Québec considérant que l’enfant n’était pas un être humain et que par conséquent l’injonction contre la femme n’était pas valable.

En common law, il y a l’affaire *Winnipeg Child and Family Services c. DFG*, concernant une femme autochtone toxicomane habituée à inhaler de la colle. Son premier enfant était né normal, mais elle en a eu deux qui sont nés avec des anomalies foetales du fait de sa dépendance. Les trois enfants lui ont été enlevés par les services d’aide à l’enfant et placés en tutelle suivant une ordonnance de la cour parce qu’ils étaient en situation de risque du fait de la toxicomanie de la mère. Elle est devenue enceinte à nouveau. En vertu d’une ordonnance du tribunal, les services à l’enfant et à la famille de Winnipeg ont imposé à la mère un traitement médical. La Cour suprême du Canada a considéré à

not a human being and, therefore, the child could not be protected, even though the child would be born, obviously, with foetal abnormalities.

Ironically, because the woman was put into treatment, her child turned out not to have the abnormalities because at that crucial period of her pregnancy she was getting care and stopped the glue sniffing. However, the point is that the child was regarded both in criminal law and civil code of Quebec and also under the common law of the English provinces as not a human being under decision of the Supreme Court of Canada.

Finally, in the year 2001, there was the case of *Martin v. Mineral Springs Hospital*. It is a case where during the course of delivery, a child died through the admitted negligence of the attending physician. The mother argued that if the child is not a human being under the case law of the Supreme Court of Canada, therefore, she was entitled to damages for the loss of a part of her body to the same extent as she would receive damages for the loss of an eye or a limb.

Madam Justice Rowbotham of the Court of Queen's Bench of Alberta denied this claim on the grounds that one cannot receive compensation for the loss of this part of one's body, which was the unborn child, because one cannot get compensation for the death of a born child or family member because there can be no pecuniary measurement. If compensation cannot be awarded for the loss of a born child, it cannot be awarded for the loss of an unborn child. Consequently, damages for the loss of the unborn child were denied on the same grounds that you have for the loss of a born child. The idea of it being part of a woman's body seems to have been transformed by Madam Justice Rowbotham last year.

It would appear that the child cannot be matter of the mother's body because of the development of the DNA. We now know that it has a totally separate DNA from the mother. We never had that before knowledge before. This is something quite new. Although DNA was discovered in 1953, it is only recently that we have been able to establish that it is totally separate and distinct from the mother. It is a separate individual.

Again, in the Court of Queen's Bench of Saskatchewan, in *Borowski v. Attorney General of Canada*, the judge found that modern embryological and genetic studies have verified that the child before birth is genetically a separate entity from the time of conception or shortly thereafter. The *Borowski* case was overturned on other grounds, but the trial judge's finding of separation of the child was not overturned.

Accordingly, in Canada, the unborn child is not a human being either in criminal law or in civil law. Further, since the unborn child's mother cannot be compensated for the loss of her child because it is regarded as a separate entity, it would appear that it is not a human being within the definition section of this bill.

nouveau en 1997, que la femme ne pouvait pas être incarcérée parce qu'il ne s'agissait pas d'un être humain et que, par conséquent, il était impossible de protéger l'enfant, même s'il devait souffrir d'anomalies à sa naissance.

Ironiquement, comme la mère a été placée en traitement, son enfant n'a finalement pas eu d'anomalies parce qu'elle a été soignée et a cessé de renifler de la colle pendant cette période cruciale de sa grossesse. Mais il reste qu'aussi bien selon le Code criminel que selon le Code civil du Québec, et aussi selon le common law des provinces anglaises, l'enfant n'a pas été considéré comme un être humain en vertu de la décision de la Cour suprême du Canada.

Finalement en l'an 2001, il a eu l'affaire *Martin v. Mineral Springs Hospital*. Il s'agit d'un cas où pendant l'accouchement, un enfant est mort à la suite de la négligence avouée du médecin traitant. La mère a soutenu que si l'enfant n'était pas un être humain selon la jurisprudence de la Cour suprême du Canada, elle avait droit à des dommages et intérêts pour la perte d'une partie de son corps de la même façon que s'il s'agissait de la perte d'un oeil ou d'un membre.

Madame le juge Rowbotham de la Cour du Banc de la Reine de l'Alberta a refusé cette demande, disant que l'on ne pouvait être indemnisé pour la perte de la partie du corps qui était l'enfant à naître, parce qu'on ne peut être indemnisé pour le décès d'un enfant né ou d'un membre de la famille parce qu'il est impossible d'établir une valeur pécuniaire. Si l'on ne peut obtenir un dédommagement pour la perte d'un enfant né, il en va de même pour la perte d'un enfant à naître. Par conséquent, on a refusé d'accorder un dédommagement pour la perte d'un enfant à naître pour les mêmes motifs que s'il s'agit de la perte d'un enfant né. L'idée de l'enfant faisant partie du corps de la femme semble avoir été transformée l'année dernière par madame le juge Rowbotham.

Il semble que l'enfant ne peut pas être vraiment de la même matière que le corps de la mère à cause de son ADN. Nous savons maintenant que l'enfant a un ADN totalement distinct de celui de la mère. On ne le savait pas du tout avant. C'est tout à fait nouveau. Même si l'ADN a été découvert en 1953, ce n'est que récemment qu'il a été possible d'établir que l'enfant a un ADN tout à fait séparé et distinct de celui de la mère. C'est un individu distinct.

Encore une fois, dans l'affaire *Borowski v. Attorney General of Canada*, à la Cour du Banc de la Reine de Saskatchewan, le juge a estimé que les études génétiques et embryologiques modernes ont confirmé que l'enfant à naître constituait au plan génétique une entité distincte depuis le moment de la conception ou peu après. La cause *Borowski* a été renversée pour d'autres motifs, mais les conclusions du juge d'instance sur le caractère distinct de l'enfant n'ont pas été renversées.

En conséquence, au Canada, l'enfant à naître n'est pas un être humain, ni en droit criminel ni en droit civil. En outre, comme la mère de l'enfant à naître ne peut pas être dédommée pour la perte de son enfant parce qu'il est considéré comme une entité séparée, il semble que ce n'est pas un être humain selon les définitions de ce projet de loi.



When this bill is passed, it would be an offence to wilfully cause unnecessary pain, suffering or injury to an unborn child, and the word “brutally” and “viciously” would also be applicable. Under clause 182.3 of this bill, it will then be an offence to negligently cause unnecessary pain, suffering or injury. We have already seen very persuasive decisions in the U.S., which indicate that, for a child *in utero* who is damaged, there is compensation being paid. Also, ironically, women can now receive compensation for the loss of an embryo under the new medical technologies.

The new sweep of the law has become clear that although it is not a human being, under the law, it would appear that it is developing to be regarded as that.

A point should be made that if the status and protection of animals is increased by way of Bill C-10B, then these protections must reasonably be extended to unborn human life. The language of this bill indicates an intent to raise the status of animals to what the animal rights groups call “personhood” in order to eventually give animals some sort of legal standing in court. Given the Canadian court’s definition of unborn, it would be implausible not to extend these same rights to the unborn child as well under Bill C-10B.

This is not a surprising conclusion because, for example, in February 1887, when the Toronto Humane Society was first established, it was established with broad humanitarian aims with special concerns for horses and also for neglected and abandoned children. In New York City in 1874, in the famous case of an adopted child, Mary Ellen, when the police and the district attorney’s office refused to assist in a case of a seriously malnourished and neglected child, the American Society for the Prevention of Cruelty came to the rescue. They brought successful action for protection of the child who was being treated as an animal and was a member of the animal kingdom. Therefore, this child, Mary Ellen, was given protection.

It is not unreasonable that the time has come to provide this protection under Bill C-10B, or whatever legislation, because approximately 110,000 abortions were performed in Canada last year. As a result, more Canadians were killed by abortion in Canada in one year alone than were killed in all the wars in which Canada participated in the 20th Century. Bill C-10B may provide the means to put a stop to the pain and the suffering and death of unborn human beings who are, in current Canadian law, relegated to a lower status than animals.

The only conclusion one can reach when we look at the common law, the Criminal Code and the civil law of Quebec, is that clause 182 in Bill C-10B provides protection to animals, and quite clearly is extended to the unborn human child, for which we are very grateful.

**Ms. Karen Murawsky, National Director of Public Affairs, Campaign Life Coalition:** Thank you for inviting us to meet with your committee.

Lorsque ce projet de loi sera adopté, ce sera une infraction de causer une douleur, souffrance ou blessure, sans nécessité, à un enfant à naître, et les mots «sauvagement» et «cruellement» seraient aussi applicables. Selon l’article 182.3 de ce projet de loi, ce sera une infraction de causer une douleur, souffrance ou blessure par négligence. Nous avons déjà vu des décisions très convaincantes aux États-Unis suivant lesquelles des dédommagements ont été versés pour des enfants blessés *in utero*. De plus, ironiquement, les femmes peuvent maintenant être dédommagées pour la perte d’un embryon suite à l’utilisation des nouvelles technologies médicales.

L’interprétation de la loi est devenue plus claire et même si ce n’est pas un être humain, juridiquement parlant, il semble bien que l’on commence à le considérer comme tel.

Il faut souligner que si le statut et la protection des animaux sont renforcés grâce au projet de loi C-10B, ces protections doivent aussi être accordées à la vie humaine à naître. Ce projet de loi est rédigé de façon à donner aux animaux ce que les défenseurs des droits des animaux appellent le statut de «personne» afin qu’ils aient en quelque sorte une valeur juridique devant les tribunaux. Étant donné la définition que les tribunaux canadiens ont de l’enfant à naître, il serait impensable de ne pas accorder les mêmes droits à l’enfant à naître également en vertu du projet de loi C-10B.

Cette conclusion n’a rien de surprenant parce que, par exemple, en février 1887, lorsque l’on a créé la Humane Society de Toronto, elle avait de grands objectifs humanitaires, notamment en ce qui concerne les chevaux et aussi les enfants négligés et abandonnés. À New York, en 1874, dans la célèbre cause d’une enfant adoptée, Mary Ellen, lorsque la police et le bureau du procureur de district ont refusé leur aide pour négligence et malnutrition grave, la American Society for the Prevention of Cruelty est venue à la rescousse. Elle a intenté des poursuites et gagné sa cause pour assurer la protection de l’enfant qui était traité comme un animal et était membre du royaume animal. C’est ainsi qu’une protection a été accordée à cet enfant, Mary Ellen.

Il est assez normal que le moment soit venu d’accorder cette protection en vertu du projet de loi C-10B, ou d’une autre loi, parce qu’environ 110 000 avortements ont été effectués au Canada l’année dernière. Ainsi, un plus grand nombre de Canadiens ont été tués par avortement au Canada en une seule année que dans toutes les guerres auxquelles le Canada a participé au XXe siècle. Le projet de loi C-18B peut donner le moyen de mettre un terme à la douleur et aux souffrances et à la mort d’êtres humains à naître qui sont actuellement selon la loi canadienne, relégués à un statut plus bas que celui des animaux.

La seule conclusion à laquelle on puisse parvenir lorsqu’on regarde la common law, le Code criminel et le droit civil du Québec, c’est que l’article 182 du projet de loi C-10B accorde une protection aux animaux, et que celle-ci s’applique manifestement à l’enfant humain à naître, ce dont nous nous réjouissons.

**Mme Karen Murawsky, directrice nationale des Affaires publiques, Coalition nationale pour la vie:** Merci de nous avoir invités à venir à votre comité.

Campaign Life Coalition is the national pro-life political organization. It is within our mandate to take note of any and all matters in Parliament that will affect the status of children before birth and other vulnerable people. In this context, we have reviewed Bill-C10B and have found portions of the bill that require our attention.

I would note that you have in front of you a brief dated February 13. There was an earlier brief that was changed after the bill was split. I would direct your attention to the brief dated February 13. Ignore the previous one.

**Mr. Aidan Reid, National Public Affairs Officer, Campaign Life Coalition:** In the context of this bill, we are concerned primarily with the definition of an animal and the relation of this definition to the protection of animals and children before birth. In clause 182.1, we see that “animal” means a vertebrate, other than a human being, and any other animal that has the ability to feel pain.

We must ask whether it is possible to determine which animals can feel pain and whether it is sensible to research what their status would be under this bill. In contrast, there is significant and compelling scientific testimony that unborn children at the very early stages of life in the womb do feel pain. Yet, much of the suffering of animal, which would be prohibited by Bill C-10B, is allowed every day to be imposed upon prenatal humans.

Where is the moral balance in this reasoning? The government refuses to protect children before birth and is moving to allow them to be killed simply for their stem cells. Prenatal children are not human beings under the Criminal Code, as that status is reserved for those of us who have been born.

At this time, it is apparently not politically correct to give any recognition to the most basic right of the unborn child, the right to life.

On the other hand, we have this Bill C-10B, which recognizes the seriousness of harming an animal. It states that a crime would result in a possible five-year prison term, or a fine and 18 months in prison.

Will we create a system whereby the lives of animals are accorded a higher value than that of human beings?

When this bill was analyzed by Mr. Gérald Lafrenière of the Law and Government Division, Library of Parliament, he stated that the bill was being introduced due to “mounting scientific evidence of a link between animal abuse and domestic violence and violence against people generally.” Likewise, Dr. Philip Ney in *The Psychological Aspects of Abortion*, 1979 stated that,

Permissive abortion diminishes the social taboo against aggressing the defenseless, ... When we are so careful not to tamper with the delicate balances of plant and animal

La Coalition nationale pour la vie est l'organisation politique nationale pro-vie. Selon notre mandat, nous devons prendre note de toutes les questions examinées au Parlement et susceptibles d'influencer le statut des enfants à naître et des autres personnes vulnérables. C'est dans ce contexte que nous avons examiné le projet de loi C-10B et certains éléments du projet de loi méritent notre attention.

Je noterais que vous avez sous les yeux un mémoire datant du 13 février. Il y avait auparavant un autre mémoire qui a été modifié quand le projet de loi a été divisé. Je vous invite à vous reporter au mémoire du 13 février et à ne pas tenir compte du précédent.

**M. Aidan Reid, agent des Affaires publiques nationales, Coalition nationale pour la vie:** Dans le contexte de cette loi, ce qui nous préoccupe essentiellement, c'est la définition d'animal et la notion de protection des animaux et des enfants avant la naissance dans ce contexte. À l'article 182.1, on constate que «animal» signifie un vertébré, à l'exception de l'être humain, et tout autre animal pouvant ressentir la douleur.

On peut se demander s'il est possible de déterminer quels animaux peuvent ressentir la douleur et s'il y a un sens à essayer de déterminer leur statut en fonction de ce projet de loi. En revanche, il existe des témoignages scientifiques importants et convaincants qui montrent que les enfants en gestation ressentent de la douleur dès les premiers stades de la vie dans le ventre de la mère. Et pourtant, on oblige des êtres humains en gestation à subir des souffrances qui seraient interdites en vertu du projet de loi C-10B dans le cas des animaux.

Où est l'équilibre moral dans ce raisonnement? Le gouvernement refuse de protéger les enfants avant la naissance et envisage d'autoriser qu'on les tue simplement pour obtenir leurs cellules souches. En vertu du Code criminel, les enfants en gestation ne sont pas des êtres humains, puisque ce statut est réservé à ceux qui sont nés.

Actuellement, il n'est apparemment pas politiquement correct de reconnaître le droit le plus fondamental de l'enfant à naître, le droit à la vie.

En revanche, nous avons ce projet de loi C-10B qui reconnaît la gravité de la cruauté envers un animal. Il y est stipulé qu'une infraction peut entraîner une peine de prison de cinq ans, ou une amende et 18 mois de prison.

Allons-nous créer un système dans lequel on accordera aux animaux plus de valeur qu'aux humains?

Quand M. Gérald Lafrenière, de la Division du droit et du gouvernement à la Bibliothèque du Parlement, a analysé le projet de loi, il a dit qu'il avait été présenté parce qu'il y avait «de plus en plus de preuves scientifiques d'un lien entre la violence infligée aux animaux et la violence familiale ou la violence envers les gens en général». De même, le Dr Philip Ney écrivait en 1979 dans *The Psychological Aspects of Abortion*:

La libéralisation de l'avortement fragilise le tabou social de l'agression contre les êtres sans défense. À une époque où nous prenons tellement soin de ne pas perturber l'équilibre



ecology, one wonders why we are so ignorant of the effects that killing the unborn infants of the human species is having on all humanity.

Animals are beings that feel pain and require extensive protection in our society. Human children *in utero* feel pain and are not protected in our society. Where does this place the animal versus the human being on the human scale of value?

Consequently, it is possible that human children in the womb would be included under the category of "animal" in this bill. While Bill C-10B would fail badly by not giving recognition to the higher status of human beings as opposed to animals, it would at least give protection to human children before birth.

**Senator Beaudoin:** You raise a difficult problem. Criminally, the foetus is not protected. In civil law, it is not. In common law, it is not. We have that definition in clause 182.1. You say that the animal has more protection than the foetus. Is that not what you said at first?

**Ms. Landolt:** Yes.

**Senator Beaudoin:** Are you suggesting that we redefine the word "animal"? I cannot see how we may change the criminal law on abortion by proposed section 182 in the interpretation of the courts. It is true that the foetus is not protected because the court said that before the child is born the foetus does not exist as such. We all agree on this, I think.

The Parliament of Canada may define abortion. We may amend the Criminal Code and give protection to the foetus. Of course, we may do that. However, the purpose of this bill is to address cruelty to animals. I cannot see how a foetus may be considered an "animal" — that is impossible. Are you saying that the unborn child must be an animal and therefore it falls within the definition of section 182?

**Ms. Landolt:** It falls precisely, Senator Beaudoin, within the definition. It says "a vertebrate" — which applies to the unborn — "other than a human being." By civil and criminal law, a foetus is not a human being; "feels pain" — we know a foetus does feel pain. It falls within the four corners of the definition. You say that will be in conflict with section 223 of the Criminal Code because it is not a human being until it is separated from its mother. You have two conflicting provisions.

One must assume that the Minister of Justice knew what he was doing when this legislation was drafted with such a broad definition that would encapsulate the unborn. We all know that human beings are within the animal category. They are not jellyfish. They are not cephalopods. They are not tubers or vegetables. They have to be something, so they are animals.

délicat de l'écologie animale et végétale, on se demande comment nous pouvons être aussi aveugles aux répercussions du meurtre d'enfants humains en gestation sur l'ensemble de l'humanité.

Les animaux sont des êtres qui ressentent la douleur et qui ont besoin d'une vaste protection dans notre société. Les enfants humains ressentent la douleur *in utero* mais ne sont pas protégés par notre société. N'est-ce pas révélateur de la place qu'on accorde aux animaux par rapport aux êtres humains dans l'échelle des valeurs humaines?

En conséquence, on pourrait inclure les enfants à naître dans la catégorie des «animaux» dans ce projet de loi. Le projet de loi C-10B aurait le grave tort de ne pas reconnaître aux êtres humains un statut plus élevé que celui des animaux, mais au moins il protégerait les enfants humains avant la naissance.

**Le sénateur Beaudoin:** Vous soulevez un problème délicat. Du point de vue pénal, le foetus n'est pas protégé. En droit civil, il ne l'est pas, pas plus qu'en common law. Nous avons cette définition de l'article 182.1. Vous dites que l'animal est plus protégé que le foetus. C'est bien ce que vous avez dit au début?

**Mme Landolt:** Oui.

**Le sénateur Beaudoin:** Est-ce que vous voudriez qu'on redéfinisse le mot «animal»? Je ne vois pas en quoi l'article 182 proposé dans le projet de loi pourra modifier l'interprétation que les tribunaux donneront à la notion d'avortement en droit criminel. Il est exact que le foetus n'est pas protégé parce que les tribunaux ont dit que le foetus n'existait pas en tant que tel tant que l'enfant n'est pas né. Je crois que nous sommes tous d'accord là-dessus.

Le Parlement du Canada peut définir l'avortement. Nous pouvons modifier le Code criminel et protéger le foetus. Naturellement, ce serait possible. Toutefois, ce projet de loi porte sur la cruauté envers les animaux. Je ne vois pas comment on peut dire qu'un foetus humain est un «animal», c'est impossible. Est-ce que vous voulez dire que l'enfant qui n'est pas né est un animal et que par conséquent il relève de la définition de l'article 182?

**Mme Landolt:** Justement, sénateur Beaudoin, il correspond à la définition. On y parle de «tout vertébré», ce qui inclut les enfants en gestation, «à l'exception de l'être humain». En droit civil et criminel, un foetus n'est pas un être humain, mais il y a ensuite «pouvant ressentir la douleur», et nous savons qu'un foetus ressent de la douleur. Il correspond donc parfaitement à la définition. Vous dites que ce serait en contradiction avec l'article 223 du Code criminel parce que le foetus n'est pas un être humain tant qu'il n'a pas été séparé de sa mère. Ces deux dispositions sont contradictoires.

Il faut croire que le ministre de la Justice savait ce qu'il faisait quand ce projet de loi a été rédigé avec cette vaste définition qui englobe les enfants en gestation. Nous savons tous que les êtres humains font partie de la catégorie animale. Ce ne sont pas des méduses ou des céphalopodes, des tubercules ou des légumes. Ils sont bien quelque chose, donc ce sont des animaux.

So there is a conflict. Section 223 of the Criminal Code says a foetus is not a human being. This bill, if passed, says that there is protection because a foetus is not a human being under section 223 of the Criminal Code. This bill states that, even if it is not a human being, whatever it is, it is protected because of the provision of this bill. This section protects it. We do not know what it is but we know it is an animal. We know that human beings are all animals. We know that this bill is then protecting a foetus, even though it may not be a human being. That is one issue. We know that it is not a human being under the Criminal Code and by the civil and the common law.

**Senator Beaudoin:** This is sure.

**Ms. Landolt:** This bill refers to something that, by definition, is something other than a human being. If a foetus is not a human being, it must be something. That is why the child in the womb fits directly within the four provisions. There is a conflict. One side says it is not a human being but the other side says this is a not human being but it is protected anyway. That is what happened.

I presume the Minister of Justice knew what he was doing when he drafted this legislation, but he does encapsulate a child in the womb. Even though it is not a human being, it is protected under this bill.

**Senator Beaudoin:** Criminal law is a law of defence. We must be precise in the Criminal Code. The courts have ruled on the question of abortion. Parliament may legislate, nevertheless. There is no doubt about that. They have not legislated now for a number of years — not since the famous cases of abortion.

We are now dealing with cruelty to animals. It may be that we will have to bring in an amendment to clause 181.2. We have heard a lot about the definition. It is not clear-cut. I do not think that we may infer from the proposed sections in Bill C-10B that the foetus will come under that clause. It is too big. I cannot see how a court of justice would come to such a conclusion.

It may be that the foetus has no protection at all; it may be that, indirectly, a court of justice may come to the conclusion that the foetus should be protected. That may be. However, in a domain such as criminal law, we must be so precise that we cannot infer that conclusion from that section 181.2 as it is drafted. That is my point.

I have a legal problem there. You have stated that the unborn child must be an animal and, therefore, it falls within the definition. How can that be the case? A human being is a human being. An animal is another being.

The purpose of this bill is to deal with cruelty to animals. It has nothing to do with human beings, as far as I can see, or with the foetus before the person becomes a human being.

Il y a donc un conflit. L'article 223 du Code criminel dit qu'un foetus n'est pas un être humain. Le projet de loi, s'il est adopté, dira qu'il existe une protection parce qu'un foetus n'est pas un être humain en vertu de l'article 223 du Code criminel. Le projet de loi stipule que ce je-ne-sais-quoi, même si ce n'est pas un être humain, est protégé en vertu de cette disposition. Cet article protège ce je-ne-sais-quoi. Nous ne savons pas ce que c'est, mais nous savons que c'est un animal. Et nous savons aussi que les êtres humains sont tous des animaux. Nous savons que ce projet de loi protège le foetus, même si ce n'est pas un foetus d'être humain. C'est un problème. Nous savons qu'il ne s'agit pas d'un être humain en vertu du Code criminel ou du Code civil ou de la common law.

**Le sénateur Beaudoin:** C'est certain.

**Mme Landolt:** Le projet de loi concerne quelque chose qui, par définition, n'est pas un être humain. Si le foetus n'est pas un être humain, il doit bien être quelque chose. C'est pour cela que l'enfant dans l'utérus s'inscrit parfaitement dans les quatre dispositions. Il y a donc un conflit. D'un côté, on dit que ce n'est pas un être humain mais de l'autre on dit que ce n'est pas un être humain mais que c'est protégé quand même. Voilà ce qui s'est passé.

J'imagine que le ministre de la Justice savait ce qu'il faisait quand il a rédigé ce projet de loi, mais il englobe l'enfant non encore né. Même si ce n'est pas un être humain, ce foetus est protégé par ce projet de loi.

**Le sénateur Beaudoin:** Le droit pénal est un droit de la défense. Nous devons être précis dans le Code criminel. Les tribunaux ont tranché sur la question de l'avortement. Le Parlement peut néanmoins légiférer, c'est certain. Il n'a pas légiféré depuis de nombreuses années, pas depuis les célèbres affaires d'avortement.

Nous examinons maintenant la question de la cruauté envers les animaux. Il va peut-être falloir apporter un amendement à l'article 181.2. Nous avons entendu beaucoup d'interventions sur la définition. Ce n'est pas parfaitement clair. Mais je ne pense pas qu'on puisse déduire des articles proposés dans le projet de loi C-10B que le foetus sera couvert par cet article. Cela va trop loin. Je ne vois pas comment un tribunal pourrait parvenir à une telle conclusion.

Peut-être que le foetus n'est pas protégé du tout; peut-être qu'indirectement un tribunal pourrait en arriver à la conclusion qu'il faut protéger le foetus. C'est possible. Toutefois, dans un domaine comme le droit pénal, on doit être très précis et on ne peut pas extrapoler cette conclusion de l'article 181.2 sous sa forme actuelle. Voilà mon argument.

J'ai un problème juridique. Vous dites que l'enfant en gestation doit être un animal et qu'il correspond par conséquent à la définition. Comment est-ce possible? Un être humain, c'est un être humain. Un animal, c'est un autre être.

Le projet de loi porte sur la cruauté envers les animaux. Il n'a rien à voir avec les êtres humains, pour autant que je puisse en juger, ou avec le foetus avant qu'il devienne un être humain.



**Ms. Landolt:** That is our point, Senator Beaudoin. The definition is so broad that it encapsulates and includes the unborn child. It is up to a court of law to decide that. Under the Charter, anything is possible with the courts. Under section 15 and section 1 of the Charter, the courts have wide ability to interpret many things that we never determined. In all our criminal law cases, everything not remotely connected with abortion, the court has had to interpret. It may not be that the court would accept this argument but the window is opened by this definition, for which we are very grateful. We care about animals. We care about all human life. We are glad that this has been broadened to encapsulate that.

**Senator Beaudoin:** I cannot imagine that the Supreme Court of Canada, which rendered decisions on abortion, would come to such a conclusion. They have dealt with abortion. If we want to change the law, Parliament may do that. Whether or not we should is another question. However, the court has already made its decision on this issue. I cannot see how they may infer from statute that we should concur with the argument that a foetus has this protection. That is not the purpose of this bill.

**Ms. Landolt:** We have to presume that when the broad definition was put in, the minister must have known what he was doing. Why else would he put that definition in? It is up to a court to decide.

**Ms. Murawsky:** Honourable senator, we seek protection for a child who has been excluded, basically, from the human race, if you will, before birth. We seek that protection where we can find it. We are all familiar with the cases that Ms. Landolt cited, but I have a situation from personal experience. My daughter-in-law, through medical negligence, lost a child as it was born. There is no compensation for that child either, because that child does not exist. There is no victim. The case cited in that case was the Winnipeg Child case. That child is totally excluded from the human race. The Criminal Code calls it an "unborn child." Where does that child fit? This is the first place we have seen in proposed law that that child fits. We grasp these opportunities.

**Senator Beaudoin:** To summarize, I think the court will say it is up to Parliament to say exactly what Parliament wants. An animal is an animal; a human being is a human being; a foetus is a foetus. It is up to the legislative branch of the state. To infer otherwise from a bill such as this is pretty far-fetched, in my opinion. I just raised the difficulty.

**Senator Joyal:** Thank you for having brought this issue to our attention, because it shows the importance of the definitions in this bill. I share your opening comment. We were told that this bill was just increasing the penalty for animal cruelty. However, in practical terms, the more we study it, the more we realize the implications of it.

**Mme Landolt:** C'est justement notre argument, sénateur Beaudoin. La définition est tellement vaste qu'elle englobe l'enfant à naître. C'est à un tribunal d'en décider. En vertu de la Charte, tout est possible dans les tribunaux. En vertu de l'article 15 et de l'article 1 de la Charte, les tribunaux ont une vaste latitude pour interpréter des choses qui n'ont jamais été tranchées. Dans toutes les affaires de droit criminel, les tribunaux ont dû interpréter tout ce qui touchait de plus ou moins près à l'avortement. Le tribunal n'acceptera peut-être pas notre argumentation, mais cette définition ouvre la porte, et nous nous en réjouissons. Nous nous soucions des animaux. Nous nous soucions de toute vie humaine. Nous sommes heureux d'avoir une définition assez large pour englober tout cela.

**Le sénateur Beaudoin:** Je ne vois pas comment la Cour suprême du Canada, qui a rendu des décisions sur l'avortement, pourrait parvenir à une telle conclusion. Elle s'est prononcée sur l'avortement. S'il faut changer la loi, le Parlement peut le faire. Quant à savoir s'il faut le faire ou non, c'est une autre question. En tout cas, la Cour s'est prononcée sur ce sujet. Je ne vois pas comment elle pourrait déduire de cette loi qu'il faut admettre que le foetus bénéficie de cette protection. Ce n'est pas l'objet de ce projet de loi.

**Mme Landolt:** Il faut tout de même croire que quand il a autorisé cette vaste définition, le ministre savait ce qu'il faisait. Pour quelle autre raison aurait-il accepté cette définition? C'est aux tribunaux d'en décider.

**Mme Murawsky:** Honorable sénateur, nous essayons de protéger l'enfant qui est en quelque sorte exclu de la race humaine avant sa naissance. Nous essayons de trouver cette protection là où c'est possible. Nous connaissons tous bien les affaires que Mme Landolt a citées, mais j'ai aussi un exemple qui me vient de ma propre expérience. Par suite d'une négligence médicale, ma belle-fille a perdu un enfant à la naissance. Il n'y a pas d'indemnisation pour cet enfant, parce qu'il n'existe pas. Il n'y a pas de victime. En l'occurrence, on a évoqué l'affaire de l'enfant de Winnipeg. Cet enfant est totalement exclu de la race humaine. Le Code criminel parle d'un «enfant non encore né». Où cet enfant trouve-t-il sa place? C'est la première fois que nous voyons une place dans un projet de loi pour cet enfant, alors nous sautons sur l'occasion.

**Le sénateur Beaudoin:** Pour résumer, je pense que la Cour estimera que c'est au Parlement de dire exactement ce qu'il veut. Un animal est un animal; un être humain est un être humain; un foetus est un foetus. C'est quelque chose qui relève du pouvoir législatif de l'État. Tirer une autre conclusion d'un projet de loi comme celui-ci, c'est un peu tirer les choses par les cheveux, à mon avis. Je voulais simplement soulever le problème.

**Le sénateur Joyal:** Merci d'avoir attiré notre attention sur ce problème car cela montre l'importance des définitions dans ce projet de loi. Je suis d'accord avec ce que vous avez dit initialement. On nous a dit que ce projet de loi servait simplement à accroître les sanctions dans les cas de cruauté envers les animaux, mais plus nous l'étudions, plus nous prenons conscience de ses applications.

It might be helpful for you to read the transcript of the two experts we heard last night, Professor Livingston and Professor Adamo, who testified on the issue of pain in relation to animals. I would add that to your references, because it was very helpful.

I am of the opinion that we should remove from the definition “and any other animal that has the capacity to feel pain.” The two professors demonstrated clearly that the vertebrate have five classes. I do not want to repeat them; that is on the record. The only other group of beings, according to science, that could be attached to the definition of “animal” are cephalopods, as you mentioned yourself. All other ones cannot suffer pain, according to the scientific community. If we want to protect insects, that is up to us, but that is not included in this definition, and the word “pain,” in my mind, is redundant.

That being said, I am having trouble following a point on the logic in your brief. It is the following. You say on page 5 of your brief, which states that, “the Supreme Court of Canada held that the unborn child was a part of the mother’s body.” That has been sustained in the Criminal Code, the common law and the Civil Code of Quebec. I think the court has been consistent — it might not be right, but it has been consistent — in maintaining that the unborn child is part of the mother’s body.

Therefore, if it is part of the mother’s body, it is included in the first part of the definition, which says that an animal means “a vertebrate, other than a human being.” A foetus assimilated to the body of the women, so it is excluded from the first part of the definition.

When it is excluded from the first part of the definition, then you go to the second part of the definition. The second part of the definition refers to the capacity to feel pain. In your own brief, you say — and I agree with you — that by the seventeenth to eighteenth week, “nerve connections become completely established between the cortex and the thalamus in the brain.” Last night, it was clearly demonstrated that you need the cerebral cortex to feel pain. According to that scientific definition, the embryo does not feel pain before 17 or 18 weeks.

Therefore, even according to your approach, there would be period in which the embryo would not be an “animal” according to 182.1 because it cannot suffer pain. As you said yourself, in the first 17 or 18 weeks the embryo cannot suffer pain because there is no connection between the cerebral cortex and the brain. It was clearly demonstrated to us by the experts that you need the cerebral cortex.

There appears to be a contradiction in your position, which I have been wrestling with. The first one is that the embryo is part of the human body, according to the Supreme Court, in all our tradition, common law and civil, and they are excluded from the first part because they are in the human being of the woman. They are part of the body of the woman, in the first part of the definition.

Vous devriez peut-être lire le témoignage des deux experts que nous avons entendus hier soir, les professeurs Livingston et Adamo, qui nous ont parlé de la douleur chez les animaux. Je vous suggère d’ajouter cela à vos références car c’était très utile.

Je pense personnellement qu’il faudrait supprimer «et de tout autre animal pouvant ressentir la douleur» de cette définition. Les deux professeurs nous ont clairement démontré qu’il y avait cinq classes de vertébrés. Je ne vais pas répéter tout cela, c’est au compte rendu. Le seul autre groupe d’êtres qui pourraient être rattachés à la définition d’«animal» selon les scientifiques, ce sont les céphalopodes, comme vous l’avez dit vous-même. D’après les experts scientifiques, tous les autres ne peuvent pas éprouver de souffrance. Si nous voulons protéger les insectes, c’est à nous d’en décider, mais ils ne sont pas inclus dans cette définition et c’est à mon avis une redondance de mentionner la «douleur».

Cela dit, il y a un point sur lequel j’ai du mal à suivre le raisonnement présenté dans votre mémoire. Vous dites à la page 5 de votre mémoire que la Cour suprême du Canada a décrété que l’enfant non encore né faisait partie du corps de sa mère. Cette notion est reprise dans le Code criminel, la common law et le Code civil du Québec. Je crois que la Cour a fait preuve de cohérence — peut-être qu’elle a tort, mais elle a été cohérente — quand elle a maintenu que l’enfant non encore né faisait partie du corps de la mère.

Par conséquent, s’il fait partie du corps de la mère, il n’est pas inclus dans la première partie de la définition qui dit qu’un animal est «un vertébré, à l’exception de l’être humain». Le foetus étant assimilé au corps de la femme, il est exclu de la première partie de la définition.

S’il est exclu de la première partie de la définition, nous passons à la deuxième partie. Dans cette deuxième partie de la définition, on parle de la capacité de ressentir la douleur. Dans votre mémoire, vous dites — et je suis d’accord avec vous — qu’à la 17e ou 18e semaine, les connexions nerveuses sont totalement établies dans le cerveau entre le cortex et le thalamus. Hier soir, on nous a clairement montré que le cortex cérébral était indispensable pour ressentir de la douleur. D’après cette définition scientifique, l’embryon n’éprouve pas la douleur avant la 17e ou la 18e semaine.

Par conséquent, même dans votre optique, il y aurait une période pendant laquelle l’embryon ne serait pas un «animal» au sens de l’article 182.1 puisqu’il ne peut pas éprouver la douleur. Comme vous le dites vous-mêmes, au cours des 17 ou 18 premières semaines, l’embryon ne peut pas ressentir de douleur puisqu’il n’y a pas de connexion entre le cortex cérébral et le cerveau. Les experts nous ont clairement démontré que le cortex cérébral était indispensable.

J’ai l’impression qu’il y a une contradiction dans votre position que je n’arrive pas à surmonter. Tout d’abord, l’embryon fait partie du corps humain, d’après la Cour suprême, et d’après toute notre tradition, la common law et le droit civil, et il est exclu de la première partie de la définition puisqu’il fait partie du corps humain de la femme. L’embryon fait partie du corps de la femme, dans la première partie de la définition.



**Ms. Landolt:** There are several responses. One is this idea of the thalamus and the cortex being connected to feel pain. That was established in 1997 by the Royal College of Obstetrics and Gynaecology in Britain. That has subsequently been changed.

The more recent research now shows that you do not have to have them connected to feel pain. In fact, the research shows that the pre-term infants experience more pain than mature adults and that the neonates feel pain even before the cortex and thalamus begin to form at eight weeks. That is sufficient. That is the most recent study from 1998. What you heard last night was the 1997 study, and it has changed.

**Senator Joyal:** The length of time can always be discussed, whether it is the eighth week or the fourth week. The principle is that when the egg has just been fertilized, at that very moment, the stem cells cannot feel pain. On moral grounds, you say you cannot kill a human being. I agree with you, but that is another issue. However, in the strict sense of feeling pain, there is no scientific proof that a stem cell feels pain. I am not contesting your position; I am trying to understand. There is a period, whatever the length of that period, whereby the embryo does not feel pain. If that is so, there is a contradiction in the definition that we have in the second part of the definition, because there is a part whereby you do not feel and a part where you do feel. We have to be consistent with the definition. The definition must remain constant on the approach that we develop.

**Ms. Landolt:** I understand that the problem of feeling pain is that nobody can determine when you feel pain, whether it is an animal or whatever it is.

If someone hurts me, I can scream or speak out. However, with a child or a duck or dog or horse, there is no way you can tell when they begin to feel pain. However, the research is now beginning to indicate that the child in the womb can feel pain as early as eight weeks, according to the 1998 study I have footnoted. However, even if that is not true, the point is, then, if the child can feel pain at 16 to 17 weeks, that is only when the woman is four months pregnant. She is just barely four months. It would fall within the definition if you use pain as a definition.

I agree with you that using pain in the definition is pretty risky, because you just do not know. If you remove it entirely, it solves the problem. It is difficult. I think researchers show you must use psychology and physiology and biology, and they still do not know pain. It is better, I think, to remove that because no one really knows.

Even if I am wrong about eight weeks, at least by 16 or 17 weeks when the thalamus and the cerebellum have united, then we know from that time on it would fall within the category. That is, if you leave the pain in the definition. However, I agree with

**Mme Landolt:** Il y a plusieurs réponses à cela. Tout d'abord, en ce qui concerne cette idée que le thalamus et le cortex doivent être reliés pour qu'il y ait une sensation de douleur, il s'agit là d'une opinion qui a été formulée en 1997 par le Royal College of Obstetrics and Gynaecology de Grande-Bretagne, mais qui a évolué par la suite.

D'après des recherches plus récentes, il n'est pas nécessaire qu'ils soient reliés pour qu'il y ait sensation de douleur. En fait, les recherches montrent que les enfants en gestation souffrent plus que les adultes et que les nouveaux-nés éprouvent de la douleur avant même que le cortex et le thalamus commencent à se former à la huitième semaine. C'est suffisant. C'est ce que dit la dernière étude qui date de 1998. Ce dont on vous a parlé hier soir, c'était l'étude de 1997, mais les choses ont changé.

**Le sénateur Joyal:** On peut toujours discuter pour savoir si c'est la huitième ou la quatrième semaine. Le principe, c'est qu'au moment où l'oeuf est fécondé, les cellules souches ne ressentent pas de douleur. Pour des raisons morales, vous dites qu'on ne doit pas tuer un être humain, et je suis d'accord, mais c'est une autre question. Par contre, il n'existe pas de preuve scientifique qu'une cellule souche ressent la douleur. Je ne conteste pas votre position, j'essaie simplement de comprendre. Il y a une période, quelle que soit sa durée, pendant laquelle l'embryon ne ressent pas la douleur. Si c'est le cas, il y a une contradiction dans la deuxième partie de la définition puisque d'un côté on parle de ne pas ressentir la douleur et de l'autre, on parle de la ressentir. Il faut que la définition soit cohérente. Il faut qu'elle soit constante pour toute la démarche que nous adopterons.

**Mme Landolt:** Je sais bien sûr que personne ne peut savoir exactement quand un autre être éprouve de la douleur, que ce soit un animal ou pas.

Si quelqu'un me fait mal, je peux crier ou m'exprimer. Mais lorsqu'il s'agit d'un enfant ou d'un canard ou d'un chien ou d'un cheval, personne ne peut dire à partir de quel moment ils ressentent une douleur. Cependant, les recherches commencent maintenant à montrer que l'enfant à naître peut éprouver de la douleur dès huit semaines, selon l'étude de 1998 que j'ai indiquée en note de bas de page. Quoi qu'il en soit, même si ce n'est pas vrai, il reste que si l'enfant peut ressentir une douleur à 16 ou 17 semaines, la femme n'est enceinte que de quatre mois à ce moment-là. Juste quatre mois. Ça correspondrait à la définition, si l'on utilise la douleur comme définition.

Je reconnais avec vous que c'est assez risqué d'utiliser la douleur dans la définition, parce qu'on ne sait pas en fait. Si on la supprime totalement, le problème est réglé. C'est difficile. Les chercheurs savent qu'il faut se servir de la psychologie et de la physiologie et de la biologie, mais malgré tout ils ne connaissent toujours pas la douleur. Je crois qu'il est préférable de supprimer cette notion parce qu'en fait personne ne sait vraiment.

Même si je me trompe au sujet des huit semaines, on sait qu'au moins à 16 ou 17 semaines, lorsque le thalamus et le cervelet sont reliés, on arriverait à cette catégorie. C'est-à-dire, si on garde la notion de douleur dans la définition. Mais je suis d'accord avec

you; pain is so vague and difficult to prove, it is not necessary in this definition to protect animals.

With respect to the child being a part of its mother, the *Martin v. Mineral Springs* case has really changed the common law. That case shows that the mother was refused damages simply because it was an unborn human child and she could not get compensation for the born child. It changed the whole gamut because medical technology with DNA has changed everything now. The DNA shows that it is a separate human being. The court was not aware of that in 1989 and 1991. The court must move with the times. It cannot go back to the old system when they were ignorant of the medical DNA. DNA is marvellous. It has been so advantageous in the courts of law in many areas.

If you leave the definition as is — and I agree, move the pain out because it is conjecture rather than actual proof — you will still find a child in the womb. There is a valid, pervasive argument to show it falls within the definition. We are animals. Biologists and scientists define us all as animals.

**Senator Joyal:** We are mammals.

**Senator Smith:** I follow along with the thinking of Senator Beaudoin. The will of Parliament at the moment is to preserve a woman's right to choose. That has been dealt with legislatively before.

**Senator Cools:** It has not been dealt with by Parliament.

**Senator Smith:** Excuse me, Senator Cools.

**Senator Cools:** It has not been dealt with by Parliament

**Senator Smith:** I have the floor.

**The Chairman:** You will have your turn, Senator Cools, I assure you.

**Senator Smith:** I think it is pretty clear as to what the intent of Parliament has been with regard to this issue. I agree with Senator Beaudoin. Although you are inviting the courts to make an interpretation that it is applicable here I do not think they will do that because the intent is not unequivocally clear.

I do not understand this. I do not quarrel with you pursuing the cause at all, whatsoever. However, I do not understand if there is some chance that the courts would buy that argument, why would you not let it go through? Why would you not let it go through because what you are doing by appearing here is almost inviting us to snuff out any chance that the courts might do that because we are aware of what the will of Parliament on this issue is?

I am baffled that you are trying to achieve a result through the back door that you know is not really possible through the front door. I do not blame you for trying that. However, to the extent that you might have had a shot at it, you would have had a far better shot to let this legislation go through with its current wording rather than argue the case. If the yin and yang and the

vous; la douleur est une notion si vague et si difficile à prouver, qu'elle n'est pas nécessaire dans cette définition pour protéger les animaux.

Quant à savoir si l'enfant est une partie de sa mère, la cause *Martin v. Mineral Springs* a vraiment changé la common law. Cette cause montre que l'on a refusé un dédommagement à la mère simplement parce qu'il s'agissait d'un enfant non encore né et qu'elle ne pouvait pas être dédommée pour un enfant né. Cela a tout changé parce que la technologie médicale avec l'ADN a maintenant tout changé. L'ADN montre qu'il s'agit d'un être humain distinct. La cour ne le savait pas en 1989 et 1991. La cour doit évoluer avec son temps. Elle ne peut revenir à l'ancien système où l'on ignorait tout de l'ADN. L'ADN est quelque chose d'extraordinaire. Sa découverte a été extrêmement utile pour les tribunaux dans de nombreux domaines.

Si l'on garde la définition telle quelle — et je suis d'accord, on peut retirer la notion de douleur parce que c'est une conjecture plutôt qu'une véritable preuve — on aura toujours des enfants à naître. Il y a un argument valable et convaincant montrant qu'ils entrent dans la définition. Nous sommes des animaux. Les biologistes et les scientifiques nous définissent comme des animaux.

**Le sénateur Joyal:** Nous sommes des mammifères.

**Le sénateur Smith:** Je suis le raisonnement du sénateur Beaudoin. À l'heure actuelle, le Parlement veut préserver le droit des femmes à choisir. C'est ce qui a déjà été fait par voie législative.

**Le sénateur Cools:** Ce n'a pas été fait par le Parlement.

**Le sénateur Smith:** Excusez-moi, sénateur Cools.

**Le sénateur Cools:** Ce n'a pas été fait par le Parlement.

**Le sénateur Smith:** C'est moi qui ai la parole.

**Le président:** Vous aurez votre tour, sénateur Cools, je vous l'assure.

**Le sénateur Smith:** Je pense que l'intention du Parlement sur ce sujet est très claire. Je partage le point de vue du sénateur Beaudoin. Même si vous invitez les tribunaux à donner une interprétation de ce qui est applicable ici, je ne pense pas qu'ils le feroient parce que l'intention est sans équivoque.

Je ne comprends pas cela. Je ne conteste pas votre action pour défendre cette cause, pas du tout. Mais s'il y a une chance pour que les tribunaux acceptent cet argument, pourquoi ne pas laisser faire? Pourquoi ne pas nous laisser adopter le document? Parce qu'en comparaisant ici, vous nous invitez presque à supprimer toute possibilité en ce sens pour les tribunaux parce que nous savons très bien quelle est la volonté du Parlement sur ce sujet?

Je suis sidéré de voir que vous essayez d'obtenir par la porte d'en arrière un résultat que vous savez impossible à obtenir par la porte d'en avant. Je ne vous blâme pas d'essayer. Cependant, dans la mesure où vous pouviez avoir une chance de réussir, vous auriez probablement beaucoup mieux fait de laisser la loi être adoptée avec le libellé actuel plutôt que de plaider la cause. Si le



sun, moon and stars all line up and you get the interpretation you want, then you would achieve it. It seems to me what you are doing is inviting us to make it absolutely clear to any court that might be interpreting this that it is not applicable in the instance you are talking about.

Maybe you could respond to my comments.

**Ms. Landolt:** Senator Smith, you speak like a true politician. You understand the pros and the cons of the issue.

**Senator Smith:** I am trying to speak like a lawyer.

**Ms. Landolt:** What you raised is very true. Do you not think that I have not thought and contemplated and deliberated whether or not I should appear on this very issue? What you say has absolutely been a concern of mine until the very end, until yesterday, as a matter of fact.

The reason I brought it forward at this point in time is it has been raised previously. In the previous testimony, the matter has been raised. This concept is not a novelty to this committee.

Second, the debate has to begin somewhere. If you recall, the abortion law was struck down in 1988 by the Supreme Court of Canada. The Mulroney government brought forward new legislation. The legislation passed the House of Commons. It was defeated by one vote in the Senate. It was one vote only that defeated that legislation Mr. Mulroney brought forward. It may have been decided by the Supreme Court on January 31, 1988, but it has not been definitively decided when it passed the House of Commons and it was only defeated by one vote in the Senate. The debate has to begin.

We are bringing forward this: This is a window of opportunity. As I say, you are absolutely right from a political point of view. However, we thought we might begin the debate now. It has to begin somewhere. There are many concerned Canadians. I do not think we are alone in our concern. Our organization is concerned about human life, from the unborn to the disadvantaged to the aged. It has to be protected. That is only the only reason why we are bringing it forward.

**Senator Smith:** That is fair enough. I appreciate your candid and frank answer.

However, Parliament more often than not tends to reflect how the public feels about things. Any polling that I have seen, seems to indicate to the extent that public opinion on this issue can be gauged, the point of view, namely, the right of a mother, of a pregnant woman to make a choice, is if anything going up. There is a strong majority opinion to the extent that public opinion can be measured. Is that not correct?

**Ms. Landolt:** No, it is not. In the United States, the trend has gone the opposite way. We always seem to follow them. There have been amendments and curtailing of abortion in the United States. The courts have curtailed it, and it has changed.

There was a poll done by, Compass Poll, but they did not ask the question. They asked, "Do you think a woman should have a choice?" However, he did not ask when it should be or for what reason. That was not a question dealing with abortion. If you ask

yin et le yang et le soleil, la lune et les étoiles sont bien alignés et si vous obtenez l'interprétation que vous désirez, vous y parviendrez. J'ai l'impression qu'en venant ici, vous nous invitez à dire très clairement aux tribunaux susceptibles d'interpréter le texte qu'il ne s'applique dans le cas dont vous parlez.

Vous pouvez peut-être répondre à mes commentaires.

**Mme Landolt:** Sénateur Smith, vous parlez comme un vrai politicien. Vous comprenez le pour et le contre de la question.

**Le sénateur Smith:** J'essaie de parler comme un avocat.

**Mme Landolt:** Ce que vous venez de dire est très juste. Ne croyez-vous pas que j'ai beaucoup réfléchi et hésité quant à savoir si je devais comparaître sur ce point? Ce que vous venez de dire m'a préoccupée jusqu'à la toute fin, jusqu'à hier, en fait.

Si j'ai décidé d'en parler maintenant, c'est parce que la question a déjà été soulevée auparavant. Elle l'a été dans le témoignage précédent. Ce concept n'est pas nouveau pour le comité.

Deuxièmement, le débat doit commencer quelque part. Si vous vous souvenez bien, la Loi sur l'avortement a été cassée en 1988 par la Cour suprême du Canada. Le gouvernement Mulroney a présenté un nouveau projet de loi qui a été adopté par la Chambre des communes. Il a été rejeté par une seule voix au Sénat. C'est à une voix près que la loi présentée par M. Mulroney n'a pas été adoptée. La décision aurait pu être prise par la Cour suprême le 31 janvier 1988 mais elle n'était pas définitive lorsque la loi a été adoptée à la Chambre des communes et celle-ci n'a été rejetée que par une seule voix au Sénat. Il faut que le débat commence.

Nous voulons poser la question: c'est une occasion à saisir. Comme je viens de le dire, vous avez tout à fait raison d'un point de vue politique. Cependant, nous avons pensé qu'il serait bon de commencer le débat maintenant. Il faut commencer quelque part. Beaucoup de Canadiens s'inquiètent de cette question. Je ne pense pas que nous soyons les seuls. Notre organisation se préoccupe de la vie humaine, depuis les enfants non encore nés jusqu'aux défavorisés et aux personnes âgées. Il faut la protéger. C'est la seule raison pour laquelle nous posons le problème.

**Le sénateur Smith:** C'est bien. J'apprécie la franchise de votre réponse.

Cependant, le Parlement a généralement tendance à refléter les sentiments du public sur les différents sujets. D'après tous les sondages que j'ai pu voir, et dans la mesure où l'on peut évaluer l'opinion publique sur ce sujet, l'idée du droit de la mère, de la femme enceinte à faire un choix, gagne plutôt en popularité. Il y a une forte majorité dans la mesure où l'on peut mesurer l'opinion publique. N'est-ce pas juste?

**Mme Landolt:** Non. Aux États-Unis, la tendance a été inverse. Nous semblons toujours les suivre. Il y a eu des amendements et une réduction des avortements aux États-Unis. Les tribunaux les ont limités et les choses ont changé.

Un sondage a été effectué par Compass Poll, mais la question n'a pas été posée. On demandait ceci: «Pensez-vous qu'une femme devrait avoir le choix?» Mais l'on ne demandait pas à quel moment ou pour quelle raison. La question ne concernait pas

women to have a choice, if a decision to have an abortion were performed, who else will make the decision? It will not be you or you. That was not the question.

However, any poll we have had in Canada that asked, do you think there should be some protection for human life, do think abortion should be performed at a certain time, it is not shown that a majority of people have been opposed to what we have, abortion on demand.

Perhaps, Ms. Murawsky can better speak to that.

**Senator Smith:** I have not seen those polls. I would be interested in seeing them.

**Ms. Murawsky:** We have a collection. We will give them to you.

**Senator Smith:** I am sure there will be other women's groups who will have a collection of other polls. We are happy to look at them all.

**Ms. Murawsky:** I should like to make note of one item. We keep looking at this in the context of abortion. Most abortions in Canada are done at around 12 weeks. Some information indicates that the unborn child could even be sensitive and could feel pain at 11 or 12 weeks.

There is also the other end of the spectrum. We are talking of the protection of children before birth. The cases that we have cited involve children about to be born or being born. We are neglecting that whole group of children from 12 weeks to the end of term. There is no protection for them. They die just before birth because of some infection. They are born because of negligent doctors and they die during birth. These children, unless they have exited fully from the womb, are not human beings under law and therefore have no protection.

A child born at seven months has protection. The same child within the womb who was injured by an attacker has no protection. They would also fall under this.

**Senator Smith:** You would not feel any different if the law said eight weeks, would you?

**Ms. Landolt:** There would be an improvement. I would not like it but I am certainly much for it. I would like anything that would protect human life at any time.

**Senator Smith:** I understand that.

**Senator St. Germain:** Ms. Landolt and Ms. Murawsky, thank you for coming. Some of us do believe that life begins at conception. I still have a problem with this. You maybe have tried to explain it but I would like clarification.

l'avortement. Si l'on demande aux femmes si elles doivent pouvoir choisir, lorsqu'il faut prendre une décision au sujet d'un avortement, qui d'autre pourrait prendre la décision? Ce ne sera pas vous ou vous. Là n'était pas la question.

Toutefois, d'après tous les sondages réalisés au Canada et dans lesquels on demandait s'il fallait protéger la vie humaine, ou si l'avortement devait être effectué à un certain moment, il n'est pas évident qu'une majorité de personnes aient été opposées à ce que nous avons, l'avortement à la demande.

Peut-être que Mme Murawsky pourrait vous en parler mieux que moi.

**Le sénateur Smith:** Je n'ai pas vu ces sondages. J'aimerais bien les voir.

**Mme Murawsky:** Nous en avons toute une collection. Nous vous les donnerons.

**Le sénateur Smith:** Je suis qu'il y aura d'autres groupes de femmes qui auront une collection d'autres sondages. Nous sommes heureux de tous les regarder.

**Mme Murawsky:** J'aimerais faire une observation. Nous continuons à discuter de cela dans le contexte de l'avortement. La plupart des interruptions de grossesse au Canada se font à environ 12 semaines. D'après certains renseignements, l'enfant à naître pourrait être sensible et ressentir la douleur à 11 ou 12 semaines.

Il y a aussi l'autre extrême. Nous parlons de la protection des enfants avant la naissance. Les cas que j'ai cités concernent les enfants à naître ou en train de naître. Nous négligeons tout le groupe d'enfants de 12 semaines jusqu'à la fin de la grossesse. Il n'y a aucune protection pour eux. Ils meurent juste avant la naissance à cause d'une infection. Ils meurent pendant l'accouchement à cause de la négligence de certains médecins. Ces enfants, à moins d'être complètement sortis du ventre de la mère, ne sont pas des êtres humains en droit et n'ont donc aucune protection.

Un enfant né à sept mois est protégé. Le même enfant non encore né et blessé par un attaquant n'a pas de protection. Cela entrerait aussi dans cette catégorie.

**Le sénateur Smith:** Vous ne changeriez pas d'avis si la loi stipulait huit semaines, n'est-ce pas?

**Mme Landolt:** Ce serait une amélioration. Ça ne me plairait pas mais je préférerais nettement. Je serais favorable à tout ce qui pourrait protéger la vie humaine à n'importe quel moment.

**Le sénateur Smith:** Je comprends.

**Le sénateur St. Germain:** Madame Landolt et madame Murawsky, merci d'être venues. Certains d'entre nous sont convaincus que la vie commence à la conception. J'ai toujours du mal à l'accepter. Vous avez peut-être essayé de l'expliquer mais j'aimerais des précisions.



If we define a foetus as an “animal,” would that not undermine the pursuit of change — by those of us who believe life starts at conception — in the status of the foetus? We would be undermining hope to one day achieve that change to reflect our belief that life begins at conception?

**Ms. Landolt:** Not at all. The law already says a foetus is not a human being. I cannot change what the Supreme Court has said. The Supreme Court ruling superimposed this on the common law. If the legislation is written to say one thing, that thing takes priority over the common law, over the judge-made law.

There is now simply a judge-made law that the child is not a human being. Yet we have the Criminal Code, section of 223, which states a foetus is not a human being until it is born. You will have a conflict with this proposed section as well.

That does not weaken our position; it strengthens our position, senator. It really does. We are saying that the unborn child falls within the four corners of this definition. We know the Supreme Court said a foetus is not a human being but that was a common law. This law superimposes over the common law.

**Senator St. Germain:** I do not want to minimize the fact that we are losing potentially 110,000 human beings per year. If we do this in the short term, do you still think this would be beneficial? Would it jeopardize anything in the future?

You can extrapolate that every life is important. However, if we look at the big picture and if conceivably we could ask Parliament to reconsider its position, might not the pursuit of this venue or this approach undermine the future consideration?

**Ms. Landolt:** Speaking as a lawyer, I would say no. It would not undermine our position for the protection of human life. It would not undermine the position from a legal perspective. It would strengthen our position. The court has already said under common law that a foetus is not a human being. We are not changing that. This bill could in fact strengthen our hand and open a window for us.

**Senator St. Germain:** Not being a lawyer, could the court not change their view on that?

**Ms. Landolt:** Certainly we are hoping that the court will.

**Senator St. Germain:** You are getting pretty legalistic. If the court did change its view, do you feel this proposition would undermine the ability for future courts to make that decision?

**Ms. Landolt:** No, I do not, Senator St. Germain.

**Senator Jaffer:** My line of reasoning follows along Senator Joyal's comments. I think you answered part of the question but not completely. “Animal” here means a “vertebrate other than a human being.” From what I understand in the law at the moment, until the child is born and is separate from the mother, it is part of the mother and so it is a human being. I did not get your answer clear as to how you say that it is an animal.

Si l'on définit un foetus comme un «animal», est-ce que cela ne nuirait pas à la cause de ceux qui désirent changer le statut du foetus parce qu'ils croient que la vie commence à la conception? Il n'y aurait plus grand espoir d'obtenir un jour les changements nécessaires pour refléter notre conviction que la vie commence à la conception?

**Mme Landolt:** Pas du tout. La loi dit déjà qu'un foetus n'est pas un être humain. Je ne peux pas changer la décision de la Cour suprême qui a ajouté cela à la common law. Si la loi est rédigée d'une certaine façon, elle a préséance sur la common law, sur la jurisprudence.

Il y a maintenant simplement une loi établie par les juges selon laquelle l'enfant n'est pas un être humain. Pourtant, nous avons l'article 223 du Code criminel selon lequel un foetus n'est pas un être humain tant qu'il n'est pas né. Vous aurez aussi un conflit avec cet article.

Cela n'affaiblit pas notre position, au contraire, sénateur. Absolument. Nous estimons que l'enfant à naître correspond tout à fait à cette définition. Nous savons que la Cour suprême a déclaré qu'un foetus n'est pas un être humain mais cela fait partie de la common law. Cette loi a préséance sur la common law.

**Le sénateur St. Germain:** Je ne veux pas sous-estimer le fait que nous perdons potentiellement 110 000 êtres humains par an. Si nous faisons cela à court terme, pensez-vous toujours que ce serait bénéfique? Est-ce que ça compromettrait la suite?

Vous pouvez extrapoler en disant que chaque vie est importante. Cependant, si l'on se place dans un contexte large et si l'on pouvait demander au Parlement de revenir sur sa position, est-ce que cette démarche ou cette approche ne risquerait pas de compromettre les examens futurs?

**Mme Landolt:** En tant qu'avocate, je vous dirais que non. Cela ne nuirait pas à notre position pour ce qui est de la protection de la vie humaine. Pas du point de vue juridique. Cela renforcerait notre position. La Cour a déjà dit en common law qu'un foetus n'était pas un être humain. Nous ne changeons pas cela. Le projet de loi pourrait en fait renforcer notre position et nous ouvrir des possibilités.

**Le sénateur St. Germain:** Je ne suis pas avocat et je me demande si la Cour ne pourrait pas changer d'avis sur ce point?

**Mme Landolt:** Nous espérons certainement que la Cour changera d'avis.

**Le sénateur St. Germain:** Cela devient assez hermétique. Si la Cour changeait d'avis, pensez-vous que cette proposition nuirait au pouvoir de décision des tribunaux à l'avenir?

**Mme Landolt:** Non, je ne crois pas, sénateur St. Germain.

**Le sénateur Jaffer:** Mes idées concordent tout à fait bien avec les commentaires du sénateur Joyal. Je crois que vous avez répondu en partie mais pas complètement à la question. Ici, «animal» s'entend de «tout vertébré — à l'exception de l'être humain». Si je comprends bien la loi actuelle, tant que l'enfant n'est pas né et n'est pas séparé de sa mère, il fait partie de la mère et c'est donc un être humain. Je n'ai pas très bien compris comment vous arrivez à dire que c'est un animal.

I have to tell you, I have great distaste for the way you are considering an unborn child as an animal. I will have to look at general definitions, as I am sure you have. That is another day's question.

I still cannot see how you can call it an animal. It is a part of the mother. I would like clarification.

**Ms. Landolt:** I am an animal, too, under the classification of biology. All of us are.

**Senator Jaffer:** Let us not look at that. Parliament in this legislation is very specifically saying "other than a human being." It is not saying "other than an animal." I take it that we all here are human beings. We may be animals but we are also human beings. As my colleague Senator Joyal was saying, the law at the moment is that the child is part of the mother and the mother is a human being. Until the child is born and is separate, it is part of the mother. It is a human being. I just do not understand your argument.

**Ms. Landolt:** Senator Jaffer, that finding was based on previous decisions that the foetus was part of a woman's body. That view has been changed by the *Mineral Springs Hospital* case and by modern DNA. We now know, both at common-law and under DNA, that a foetus is not a part of the mother's body.

The situation has changed. The courts have to move with the times. That is all there is to it. They cannot continue on with the ideology of the 1980s. We are now in 2003.

Madam Justice Sandra O'Connor said it best in the United States when she said the law on abortion, on the protection of human life, is on a collision course with modern medicine, biology. That is what has happened. A court somewhere, sometime, hopefully in my lifetime, will face this. The collision course is there between biology and medicine. The law must recognize the science. It cannot continue on with this old-fashioned idea that developed in the 1970s and the 1980s.

Certainly in the United States, the changes are already coming in. A mother can be compensated for the loss of an embryo in new medical technologies. A woman whose unborn child is harmed or killed can get compensation; that case is from the appeal court of Minnesota. Another woman in North Carolina was carrying twins. When her husband attacked her, she picked up a knife and killed him. The court said her action was justified because she was protecting the life in her womb. She was found not guilty of murder.

The trend is there. The law will have to deal with reality. A foetus is simply not a part of the body anymore — not scientifically and not medically. Because of *Mineral Springs*, things have changed.

**Senator Jaffer:** The way you set it out makes me exceptionally sick. I do not think I carried animals. I carried an unborn child when I had my children.

Je dois vous dire que je n'apprécie pas du tout que vous puissiez considérer un enfant non encore né comme un animal. Il faudra que j'étudie les définitions générales, comme vous l'avez sans doute fait. C'est une question pour un autre jour.

Je ne vois toujours pas comment vous pouvez le qualifier d'animal. L'enfant fait partie de la mère. Je voudrais des précisions.

**Mme Landolt:** Je suis aussi un animal, selon la classification biologique. Nous sommes tous des animaux.

**Le sénateur Jaffer:** Laissons cela. Dans ce projet de loi, le Parlement dit très précisément «à l'exception de l'être humain». Il ne dit pas «à l'exception d'un animal». Je suppose que nous tous ici sommes des êtres humains. Nous sommes peut-être des animaux mais nous sommes aussi des êtres humains. Comme le disait mon collègue, le sénateur Joyal, d'après la loi actuelle, l'enfant fait partie de la mère et la mère est un être humain. Tant que l'enfant n'est pas né et séparé de la mère, il fait partie de la mère. C'est un être humain. Je ne comprends pas votre argumentation.

**Mme Landolt:** Sénateur Jaffer, cette conclusion était basée sur des décisions antérieures selon lesquelles le foetus faisait partie du corps de la femme. Cette opinion a été changée par la cause *Mineral Springs Hospital* et par la découverte de l'ADN moderne. Nous savons maintenant, aussi bien en common law qu'avec l'ADN, qu'un foetus n'est pas une partie du corps de la mère.

La situation a changé. Les tribunaux doivent évoluer avec leur temps. Un point, c'est tout. On ne peut pas continuer à suivre l'idéologie des années 80. Nous sommes maintenant en 2003.

Madame la juge Sandra O'Connor l'a très bien dit aux États-Unis lorsqu'elle a déclaré que la loi sur l'avortement, sur la protection de la vie humaine, allait entrer en collision avec la médecine moderne et la biologie. C'est exactement ce qui se produit. Il y aura à un moment donné, quelque part, j'espère que ce sera pendant ma vie, un tribunal qui devra répondre à cette question. Il va y avoir une collision avec la biologie et la médecine. Le droit doit reconnaître la science. On ne peut continuer à suivre les idées surannées des années 70 et 80.

Aux États-Unis, en tout cas, les changements apparaissent déjà. Une mère peut être indemnisée pour la perte d'un embryon liée à l'emploi des nouvelles technologies médicales. Une femme dont l'enfant à naître est blessé ou tué peut obtenir un dédommagement; c'est ce qu'a statué la Cour d'appel du Minnesota. Une autre femme en Caroline du Nord portait des jumeaux. Lorsque son mari l'a attaquée, elle a pris un couteau et l'a tué. Le tribunal a considéré que son acte était justifié parce qu'elle protégeait la vie en son sein. Elle a été jugée innocente du meurtre.

La tendance est là. La loi devra composer avec la réalité. Un foetus n'est plus une partie du corps — ni scientifiquement, ni médicalement. Depuis *Mineral Springs*, les choses ont changé.

**Le sénateur Jaffer:** La façon dont vous présentez les choses me rend vraiment malade. Je ne pense pas avoir porté des animaux. Je portais un enfant à naître lorsque j'ai eu mes enfants.



I also think you are wrong about the terms “wilful” and “reckless.” It is in separate parts in the present legislation. I know you have been busy, but that statement is not correct. It is in the present legislation. Plus, as for humane officers, at the present time they can carry out prosecutions. I suggest those two things that you said were not quite correct. However, I cannot agree with you that an unborn child is an animal.

**Senator Cools:** She is not purporting that. On a point of order, she is not making that point.

**The Chairman:** Senator Cools, Ms. Landolt is very learned in this area. She can certainly speak for herself.

**Senator Cools:** It is just a point of order. We should not impute what she said.

**The Chairman:** Ms. Landolt is quite capable of answering. I am impressed with her expertise in this area. If you care to comment on that, Ms. Landolt, please feel free to do so.

**Ms. Landolt:** The fact is that all of us who are mothers have carried children. I have carried girls and boys. The boys are totally different. Their DNA is different; their blood system is different. They do not have the same blood that I have. That is a medical reality. They are a different sex. Their DNA and blood system is different. Everything is different. We used to think that we carried it as part of our body, but astronauts are sustained in the shuttles by artificial means and we are used as a means to sustain a child for nine months. That is just sensible, I guess, that we are sustaining a child in the womb.

**Senator St. Germain:** The word “animal” is not defined in the Criminal Code. Does that have any bearing?

**Senator Jaffer:** It is. It is called “cattle” and “bird.” It is defined in many different sections.

**Senator Joyal:** They are not defined by saying that this is defined as this, however.

**Senator Nolin:** It will surprise some of our listeners, but I want to thank you. Those who have followed our recent encounters might be surprised by that statement.

First, you are forcing us to focus on the intent of the legislation. However, I disagree with what you have put in your brief. You are absolutely right when you say in your conclusion that “The language of this bill indicates an intent to raise the status of animals to what the animal rights group call “personhood” in order to eventually give animals some legal standing in court.” I think you are building your argument on that, but it is fundamental. You are forcing us to think about what we want to achieve by that legislation.

Je pense aussi que vous avez tort au sujet des termes «volontairement» et «sans se soucier des conséquences de son acte». C’est dans des parties séparées dans la loi actuelle. Je sais que vous avez été très occupée, mais cette déclaration n’est pas exacte. C’est dans la loi actuelle. De plus, pour ce qui est des agents de protection, ils peuvent actuellement effectuer des poursuites. Ces deux choses que vous avez dites ne sont donc pas tout à fait exactes. Mais je ne peux pas être d’accord avec vous pour dire qu’un enfant non encore né est un animal.

**Le sénateur Cools:** Ce n’est pas ce qu’elle dit. Rappel au Règlement, ce n’est pas ce qu’elle avance.

**Le président:** Sénateur Cools, Mme Landolt est experte en la matière, elle peut certainement se défendre.

**Le sénateur Cools:** C’est juste un rappel au Règlement. Nous ne devons pas déformer ses propos.

**Le président:** Mme Landolt est tout à fait capable de répondre. Je suis impressionné par ses connaissances dans ce domaine. Si vous voulez faire un commentaire sur ce point, madame Landolt, je vous en prie, n’hésitez pas.

**Mme Landolt:** Le fait est que nous sommes toutes des mères qui ont porté des enfants. J’ai porté des filles et des garçons. Les garçons sont totalement différents. Leur ADN est différent; leur système sanguin est différent. Ils n’ont pas le même sang que moi. C’est une réalité médicale. Ils sont de l’autre sexe. Leur ADN et leur système sanguin sont différents. Tout est différent. Nous pensions avant que ces enfants étaient une partie de notre corps, mais tout comme les astronautes sont maintenus en vie dans les navettes par des moyens artificiels, nous sommes un moyen pour maintenir l’enfant en vie pendant neuf mois. Je crois qu’il est normal de dire que nous faisons vivre l’enfant dans l’utérus.

**Le sénateur St. Germain:** Le mot «animal» n’est pas défini dans le Code criminel. Est-ce que cela a des conséquences?

**Le sénateur Jaffer:** Oui. On parle de «bétail» et d’«oiseau». C’est défini dans de nombreux articles différents.

**Le sénateur Joyal:** Ce n’est pas défini en disant que ceci est défini ainsi.

**Le sénateur Nolin:** Cela va surprendre certains de nos auditeurs, mais je tiens à vous remercier. Ceux qui ont suivi nos rencontres récemment vont sans doute être surpris par cette déclaration.

Tout d’abord, vous nous obligez à nous concentrer sur l’esprit de la loi. Cependant je ne suis pas d’accord avec ce que vous avancez dans votre mémoire. Vous avez tout à fait raison lorsque vous dites dans votre conclusion que: «Le libellé de ce projet de loi dénote une intention de donner aux animaux ce que les groupes de défense des droits des animaux appellent “le statut de personne”, afin de donner ultérieurement aux animaux une capacité juridique devant les tribunaux. Je pense que c’est sur ce point que vous construisez votre argumentation, mais c’est fondamental. Vous nous obligez à réfléchir à ce que nous voulons accomplir avec ce projet de loi.

Personally — and this is probably the intent of my colleagues — I believe that we want to protect humans. The committee in the House of Commons has been told that those who are misbehaving and using cruel attitudes towards animals are probably inclined to do the same for human beings. We want to protect those attitudes because, in the end result, we wish to protect humans.

In your briefs, and in answering the questions of my colleagues, you raise the question of the unborn child. It is not our intent to re-open the debate on abortion. That was decided by the Supreme Court of Canada. In 1991, it was upheld by the Senate, not the House of Commons. It is not the intent of our colleagues to go against that.

Thank you for offering us your arguments. We will have to do something with those arguments. That is why I want to thank you. Basically, you are saying that if you are taking the definition — and I am taking both arguments here — to build or to imply new substantive rights, we are wrong. We must do something. For us, a definition is a tool to interpret a law, to help Canadians to reach the purpose of the bill. Obviously, you are forcing us to do something.

Having said that, are the rights of animals, as you indicate in your brief, the main reason you are proposing your argument? Personally, I do not think animals have basic rights. What is your opinion on that?

**Ms. Landolt:** When I referred to “personhood” and to “different status,” I read that in the testimony of the witnesses before you; I just cannot recall which one. It was a woman, but I do not remember her name. In her testimony, she said that they wanted to move it out of the property section of the Criminal Code and put it in a separate section so that it would acquire more status and personhood. I can go back and find it, but that witness said that was the impetus behind this legislation and she was one of the people who were pushing it. That is why I picked that up out of the testimony before the committee.

I do not think so. I think animals are to serve people and not to become masters of people. I do not think there should be a personhood for animals at all. At the same time, I find abhorrent anyone who would treat them cruelly or unreasonably or inhumanely. When I first picked up the bill, I thought, “Thank goodness. People will deal with life and protect animals.” I do not think that they are on the same level as human beings, as you have said. I do not think that at all. I think human beings are higher animals in priority, however you want to put it. I only put that in because that was the impetus and thrust behind the legislation. They insisted it be moved out of property section because they wanted it to have a separate status and to have more personhood.

Personnellement — et c’est sans doute l’intention de mes collègues — je crois que nous voulons protéger les humains. On a dit au comité de la Chambre des communes que les personnes qui se conduisaient mal et avaient une attitude cruelle envers les animaux avaient vraisemblablement tendance à agir de même envers les êtres humains. Nous voulons une protection contre ce genre d’attitude parce que, finalement, ce sont les humains que nous voulons protéger.

Dans votre mémoire et en réponse aux questions de mes collègues, vous avez soulevé la question de l’enfant non encore né. Nous n’avons pas l’intention de rouvrir le débat sur l’avortement. Cette question a été tranchée par la Cour suprême du Canada. En 1991, la décision a été confirmée par le Sénat, pas par la Chambre des communes. Nos collègues n’ont pas l’intention de s’opposer à cela.

Merci de nous avoir présenté vos arguments. Nous devons en faire quelque chose. C’est pour cela que je veux vous remercier. En fait, vous voulez nous dire que si nous nous servons de la définition — et je prends ici les deux arguments — pour établir de nouveaux droits fondamentaux ou conclure à leur existence, nous nous trompons. Nous devons faire quelque chose. Pour nous, une définition est un outil pour interpréter une loi, pour aider les Canadiens à atteindre l’objectif du projet de loi. Il est clair que vous nous forcez à faire quelque chose.

Cela dit, est-ce que les droits des animaux sont bien, comme vous le dites dans votre mémoire, la principale raison de votre intervention? Personnellement, je ne crois pas que les animaux aient des droits fondamentaux. Qu’en pensez-vous?

**Mme Landolt:** Lorsque j’ai parlé de «qualité de personne» et de «statut différent», je reprenais quelque chose que j’ai lu dans le témoignage de témoins ayant comparu devant vous, je ne sais plus lesquels. C’était une femme, mais je ne me souviens pas de son nom. Dans son témoignage, elle a déclaré que ceci devait être enlevé de la partie du Code criminel traitant des biens de propriété et placé dans un article séparé afin que le statut soit différent et qu’on reconnaisse la qualité de personne. Je peux vous retrouver la référence, mais ce témoin a dit que c’était l’un des motifs de ce projet de loi et elle faisait partie des groupes qui le défendent. C’est pour cela que j’ai pris cet extrait du témoignage présenté au comité.

Je ne suis pas de cet avis. Je pense que les animaux sont là pour servir les gens et non pour être leur maître. Je ne pense pas que l’on puisse reconnaître un caractère de personne aux animaux. En même temps, je trouve répugnant qu’on puisse les traiter cruellement ou déraisonnablement ou sauvagement. La première fois que j’ai vu le projet de loi, je me suis dit: «Dieu merci. On va s’occuper de la vie et protéger les animaux.» Je ne crois pas qu’ils soient au même niveau que les êtres humains, comme vous l’avez dit. Je ne le pense pas du tout. D’après moi, les êtres humains sont des animaux supérieurs en priorité, quelle que soit la façon dont on présente les choses. J’en ai parlé uniquement parce que c’est l’objectif et l’esprit du projet de loi. Ils voulaient enlever les



That witness testified before the committee that it would then have status before the courts. That is the long-range plan.

That is why I picked that up. I thought, if that is possible — namely, that they wanted to do that for animals — then it would be implausible that they would not want to do that for the child in the womb. That does not make sense. I am to presume that the Minister of Justice, by that definition, must have known what he was doing. He must have known that he broadened it. What the Supreme Court of Canada does with it, no one knows, but they have opened the door because of that broad definition.

**Senator Nolin:** In the construction of your argument, the location in the code is of importance for you? In other words, it sends a signal?

**Ms. Landolt:** Yes, it sends a signal. It does so to the animal rights people. If you like, I could go back to my notes to see who said it.

**Senator Nolin:** No. We know that.

**Ms. Landolt:** They are trying to send the signal that the journey has begun to give recognition to animals. It seemed implausible that it would not be for human beings as well.

**Senator Cools:** I should like to say again, for the sake of the record, that I do not believe that any of the witnesses are proposing that unborn children are animals or should be treated poorly as animals, or whatever. My understanding is that the witnesses were attempting to give their perceptions of what the words of the bill before us meant in respect of interpretation.

There are a couple of things that I would like to say in respect of these matters before us. Senator Beaudoin said that he does not understand how a court of law might reach certain conclusions. I belong to that group of people. I still have not seen the law or the reasoning that the 1989 decision, *Morgentaler*, was based upon. Anyone who has read that case carefully and followed it knows very well that it was an enormous jump in reasoning and logic. If one were to look, for example, at the opinions of Justice Estey and Justice MacIntyre, who essentially said that, far from the arguments being put forward, the weight of the criminal law for centuries had been to protect the unborn. That was the weight of the jurisprudence.

It is a long time since I looked at this, but I think it was Mr. Justice Estey who put the question to the court as to whether or not, as judges, they should not be making the decision on more than just which justice is pro-life and which justice is pro-choice. This is a bit of the problem that is facing us.

I wish to thank Ms. Landolt for astounding intellectual integrity in presenting this information to us. It was a fair amount of unstinting work on a voluntary business. We have witnesses who appear before us and we know that, quite often, they are paid mega-dollars to produce their briefs. This is voluntary; and, consequently, is one of the reasons you were a little late in getting it in.

animaux de l'article sur les biens de façon à ce qu'ils aient un statut séparé et soient davantage considérés comme des personnes. Lors de son témoignage devant le comité, ce témoin a dit que les animaux seraient alors reconnus par les tribunaux. C'est le plan à long terme.

C'est pour cela que j'ai relevé cette idée. Je me suis dit que si c'était possible — si l'on voulait faire cela pour les animaux — il y avait peu de chance qu'on ne veuille pas le faire aussi pour l'enfant à naître. Ça n'a pas de sens. Je présume que le ministre de la Justice savait ce qu'il faisait en choisissant cette définition. Il doit s'être rendu compte qu'il l'élargissait. Qu'en fera la Cour suprême du Canada, personne ne le sait, mais la porte est ouverte à cause de la largeur de la définition.

**Le sénateur Nolin:** Dans la construction de votre argumentation, l'emplacement dans le Code a-t-il une importance pour vous? Autrement dit, est-ce que c'est un signal?

**Mme Landolt:** Oui, c'est un signal. C'est ainsi que l'entendent les défenseurs des droits des animaux. Si vous voulez, je pourrais reprendre mes notes pour voir qui a dit cela.

**Le sénateur Nolin:** Non. Nous le savons.

**Mme Landolt:** Ils essaient de montrer qu'on a commencé le voyage vers la reconnaissance des animaux. Il semble peu probable qu'on ne le fasse pas aussi pour les êtres humains.

**Le sénateur Cools:** J'aimerais dire encore une fois, pour que ce soit officiel, que d'après moi, aucun des témoins ne considère que les enfants à naître sont des animaux ou devraient être traités comme des animaux. Je pense que les témoins essayaient de nous faire comprendre comment ils envisageaient l'interprétation du texte du projet de loi.

Je voudrais faire une ou deux observations sur les questions qui nous occupent. Le sénateur Beaudoin a dit qu'il ne comprenait pas comment un tribunal pouvait arriver à certaines conclusions. J'appartiens à ce groupe de personnes. Je n'ai toujours pas vu les arguments de droit ou les motifs sur lesquels se fondait la décision *Morgentaler* en 1989. Tous ceux qui ont lu cette affaire attentivement et l'ont suivie savent très bien qu'il a fallu pousser le raisonnement et la logique très loin. En fait, les juges Estey et MacIntyre ont dit essentiellement qu'indépendamment des arguments présentés, le droit pénal tendait depuis des siècles à protéger les enfants à naître. C'était la tendance de la jurisprudence.

Je n'ai pas revu cela depuis longtemps mais je crois que c'est le juge Estey qui avait demandé à la Cour si les juges ne devaient pas fonder leur décision sur d'autres éléments que l'orientation pro-vie ou pro-choix des différents juges. C'est un peu le problème auquel nous sommes confrontés.

Je tiens à remercier Mme Landolt de nous avoir présenté toutes ces données avec une telle intégrité intellectuelle. Tout cela représente un travail considérable à titre bénévole. Certains des témoins qui comparaissent devant nous et, nous le savons, sont souvent payés des sommes très élevées pour préparer leur mémoire. Il s'agit ici d'un travail bénévole et c'est sans doute l'une des raisons pour lesquelles vous avez un peu tardé à le présenter.

Honourable senators, when the Senate voted on Bill C-114 back in 1991, it was in no way voting to uphold any decision of the Supreme Court of Canada. I voted in the debate on that bill, and the senators at the time thought that the bill was insufficient and deeply flawed. It is not, as is being put here before us, that it was because the Senate wanted to uphold the Supreme Court of Canada decision. In fact, many people who voted to defeat the bill had a lot of problems with the Supreme Court of Canada's decision at the time, if we were to go back to the debate. There are some advantages to having been around then.

The fact of the matter, honourable senators, is that the Supreme Court of Canada decision in 1989 has been overtaken by all the subsequent judgments. What we now have — the notion that the unborn child is a simple part of the woman's body — has been overtaken and overturned as well. The case law is now going back in the direction of saying that it is not a simple part of a woman's body, it is a separate entity.

Many of these positions have been advocated in the name of women. I am of the opinion that a lot of the results of these positions and actions on the part of some of these courts have been damaging most of all to women. I am a woman, and I like to think that I speak for women. What is happening in this country on the ground, for those of us who are close to social services or who have worked in social services, is that the law is turning around. With more time, I am sure Ms. Landolt could give us an even greater expose of what is happening.

The common law is turning around because there are millions of pregnant women who are not getting the help or protection they need because of where the abortion law has gone. For example, there is gross negligence in the instance of women who are delivering babies. These women are not being helped. Some women have felt that they speak for all women; and the other women are boxed out in the middle of nowhere. I feel strongly that, during those months, women need as much help and support as can be had, and quite often as much protection as possible.

These are huge and enormously complex questions. I think the exchange is important. However, at the end of the day, this Parliament has to accept the fact that this is something that we must deal with; and it is simply no longer palatable or acceptable for a small minority of women to say that they represent women's rights and the rest of us do not.

I am grateful for the opportunity to have taken part in the debate, but the day is over when unborn children have no rights. One of the witnesses testified that most of the abortions are not within that 12-week time frame as this committee had been lead to believe many years ago. Instead, many of these abortions are getting later and later and later. In the instance where there are enormous problems, complications and difficulties, there is no law to fall back on.

We have to re-orient our minds and revise our thinking. The point of view that women have an absolute right to an abortion under every circumstance is a view I would now describe as backward and dated. The Americans are way ahead of us on this.

Honorable senators, lorsque le Sénat a voté sur le projet de loi C-114 en 1991, il ne s'agissait pas de confirmer une décision de la Cour suprême du Canada. J'ai voté lors du débat sur ce projet de loi, et les sénateurs pensaient à l'époque qu'il était insuffisant et comportait de graves lacunes. Ce n'est pas, comme on nous l'a dit ici, parce que le Sénat voulait confirmer la décision de la Cour suprême du Canada. En fait, nombre de ceux qui ont voté contre le projet de loi à l'époque avaient de sérieuses objections à la décision de la Cour suprême du Canada, comme le montre le débat. Il y a des avantages à avoir été là à ce moment-là.

Le fait est, honorables sénateurs, que l'arrêt de la Cour suprême du Canada en 1989 a été dépassé par tous les jugements ultérieurs. Le principe actuel — la notion que l'enfant non encore né est une simple partie du corps de la femme — a également été dépassé et infirmé. La jurisprudence revient maintenant dans l'autre sens, pour dire que ce n'est pas une simple partie du corps de la femme mais bien une entité séparée.

Ces positions ont souvent été défendues au nom des femmes. J'estime personnellement que ces prises de position et les mesures prises par certains de ces tribunaux ont eu des retombées négatives surtout sur les femmes. Je suis une femme et je me plais à croire que je parle pour les femmes. En fait, actuellement, sur le terrain, et c'est clair pour ceux d'entre nous qui sont près des services sociaux ou qui ont travaillé dans ce domaine, la loi est en train de se retourner complètement. Si nous avions plus de temps, je suis sûr que Mme Landolt pourrait nous donner plus de détails sur ce qui est en train de se passer.

La common law est en train de se retourner parce qu'il y a des millions de femmes enceintes qui n'obtiennent pas l'aide ou la protection dont elles ont besoin à cause de ce qui s'est passé avec le droit de l'avortement. Par exemple, les femmes qui accouchent sont victimes de grave négligence. On ne les aide pas. Certaines femmes ont estimé qu'elles parlaient au nom de toutes les femmes, et les autres se retrouvent complètement exclues. Je suis personnellement profondément convaincue que, durant ces mois, ces femmes ont besoin de toute l'aide possible et souvent de toute la protection possible.

Il s'agit là de questions immenses et extrêmement complexes. Je pense que la discussion est importante. Toutefois, en définitive, il faut que le Parlement accepte de confronter cette réalité et admette qu'il n'est plus acceptable ni de bon goût qu'une petite minorité de femmes prétende représenter les droits des femmes à l'exclusion de toutes les autres.

Je vous remercie de m'avoir donné l'occasion de participer à ce débat, mais l'époque où les enfants non encore nés n'avaient pas de droits est révolue. Une des témoins a signalé que la plupart des avortements n'avaient plus lieu dans le délai stipulé de 12 semaines, comme on l'avait fait croire à votre comité il y a des années. En fait, beaucoup de ces avortements se pratiquent de plus en plus tard. Quand il y a d'énormes problèmes, des complications et des difficultés, il n'y a aucun recours juridique.

Il faut revoir et réorienter notre façon de penser. L'idée que les femmes ont un droit absolu à l'avortement quelles que soient les circonstances est à mon avis rétrograde et dépassée. Les Américains sont très en avance sur nous à cet égard.



For those who may want to use their power around this table to affect their own ideological positions, the beauty of today's community is that the world is changing on the ground and the judgments are coming in. Regardless of what anyone thinks here about the unborn being a part of the woman's body, the fact of the matter is that the case law is overturning all of this. The reality is that the common law will always reflect the needs of the ordinary human being. That is what the common law is, that law which rises up from the ground.

I thank the witnesses again for their testimony. The will of Parliament has not been determined on all of these matters. The will of an individual minister may be; but we are subject to lots of wills of many ministers and some of those are not too good. In point of fact, the will of Parliament has been avoided on this issue. There is not a minister who will face up to this issue willingly and have a real debate in Parliament on it.

As Senator Smith has said, never mind the will of Parliament. The will of Parliament has been avoided on this matter and has been circumvented by the Supreme Court of Canada. If we were to read *Morgentaler* again, we would see what the judgment said about the role that Parliament should play in it.

In point of fact, we have not upheld the judgment in *Morgentaler* at all; we have even flown in the face of it. There was a lot wrong with that judgment, but it never intended that this country would find itself without a law to protect unborn children. That was not the intent of *Morgentaler*.

**Senator Joyal:** The intent of *Morgentaler* was to recognize the rights of women, period.

**Senator Cools:** *Morgentaler* states explicitly that the rights of Parliament are above that to make those other determinations. It is very explicit. I can bring you the package. I have it in my office.

**The Chairman:** We are not here to debate *Morgentaler*.

**Senator Cools:** No, but I want to reply to that.

**The Chairman:** I appreciate your comments. I do not know if any of the witnesses would like to react to them or if we will move on to Senator Joyal.

**Senator Joyal:** I have two questions. The first one is in relation to removing animals from the property sections of the code to put them in a different section. They are not, of course, in the person section. Most of us who have a legal background will ask for ourselves, what does that mean legally in terms of the code? We have raised that issue around this table on various occasions. We have asked that question of various witnesses. We have not received a clear answer from the learned lawyers at the Department of Justice.

Having a legal background yourself, could you risk an opinion on this?

**Ms. Landolt:** Risking the opinion is correct. When I first noticed that they moved it out, my view is that it does give it a different status. It is more than property, because it moves it out

Pour ceux qui veulent se servir de leur pouvoir autour de cette table pour faire évoluer leur position idéologique, l'avantage du monde d'aujourd'hui, c'est que les choses évoluent à la base et que les jugements font leur chemin. On a beau dire ici que l'enfant non encore né fait partie du corps de la femme, il reste que la jurisprudence est en train de renverser tout cela. En réalité, la common law reflétera toujours les besoins de l'être humain ordinaire. C'est cela, la common law, la loi qui émane de la base.

Je remercie encore les témoins. La volonté du Parlement ne s'est pas encore exprimée sur toutes ces questions. La volonté d'un ministre, peut-être; mais nous subissons la volonté de nombreux ministres dont certains ne valent pas grand-chose. En réalité, on a évité d'entendre la volonté du Parlement sur cette question. Aucun ministre n'est prêt à l'affronter de bon gré et à engager sérieusement le débat au Parlement.

Comme l'a dit le sénateur Smith, peu importe la volonté du Parlement. On a évité de chercher à la connaître et la Cour suprême du Canada l'a contournée. Si l'on relisait *Morgentaler*, on verrait ce que disait le jugement à propos du rôle que devrait jouer le Parlement.

En réalité, le jugement de l'affaire *Morgentaler* n'a pas été respecté du tout; on a même agi au mépris total de ce jugement. Il était profondément erroné, mais son but n'avait jamais été de priver complètement notre pays d'une législation protégeant les enfants non encore nés. Ce n'était pas l'intention de la décision *Morgentaler*.

**Le sénateur Joyal:** L'intention de la décision *Morgentaler*, c'était de reconnaître les droits des femmes, point.

**Le sénateur Cools:** La décision *Morgentaler* dit explicitement que le Parlement a des droits supérieurs pour se prononcer sur les autres éléments. C'est très explicite. Je peux vous apporter le tout. Je l'ai dans mon bureau.

**Le président:** Nous ne sommes pas là pour débattre de *Morgentaler*.

**Le sénateur Cools:** Non, mais je veux répondre à cela.

**Le président:** Et je remercie de vos commentaires. Je ne sais pas si l'une des témoins veut y répondre ou si nous allons passer au sénateur Joyal.

**Le sénateur Joyal:** J'ai deux questions. La première concerne ce changement où l'on veut enlever les animaux des articles du Code sur les biens pour les placer dans une partie différente. Ce n'est pas bien sûr dans la partie sur la personne. La plupart de ceux d'entre nous qui ont un bagage juridique se demandent ce que cela signifie légalement du point de vue du Code. Nous avons déjà soulevé la question ici à maintes reprises. Nous avons posé la question à divers témoins, et nous n'avons pas reçu de réponse claire des avocats bien informés du ministère de la Justice.

Puisque vous avez vous-même un bagage juridique, vous risqueriez-vous à formuler une opinion là-dessus?

**Mme Landolt:** Me risquer, c'est bien le mot. Quand j'ai vu qu'on plaçait les animaux dans une autre section, je me suis dit que cela leur donnait un statut différent. Ils n'ont plus simplement

of the property section. There are some implications to that. I do not presume to think that it is personhood, as some of the animal rights people say, but it is clear that it has become a much more important and valuable thing. It is not owned, it is no longer property. It becomes a separate entity by moving it out. It clarifies that it is an entity in its own right. That would be the significance of moving it out of that section.

**Senator Joyal:** When you say an “entity in its own right,” you might have pronounced the two words as legally as you know. All my colleagues are listening carefully. You are pronouncing very loaded words, legally speaking. If they have rights, then they have a status in court.

**Ms. Landolt:** That is the implication that I think they want to achieve. I think it is chipping away. I think it is no longer owned, as a piece of property or a house. They are quite clearly trying to make it into a separate entity, with rights in its own right. They said it would have status in the court; therefore, it would have to be a legal entity. That is their objective. That will not come with this amendment, but it may be down the road.

**Senator Joyal:** I want to return to one of your statements, that the definition of the unborn child as part of the mother's body has been set aside by *Martin v. Mineral Springs Hospital*. If I understand, the *Daigle v. Tremblay* decision is a Supreme Court of Canada decision. The *Winnipeg Child and Family Services* decision is also a Supreme Court of Canada decision, from 1997. *Daigle* was 1989. The *Martin v. Mineral Springs Hospital* decision is an Alberta decision. As a lawyer, I was told that as long as the Supreme Court of Canada has not reversed itself, this is the norm. An inferior court — with the greatest respect for the Alberta court — can hold a different view, but as long as the Supreme Court of Canada has not changed its determination, it remains the legal norm.

**Ms. Landolt:** It is, based on the facts of those cases. However, it is moving up through the channels. You are quite right that it is an inferior court. The Supreme Court of Canada spoke back in 1989, but it is now moving up through the courts. The Supreme Court of Canada never dealt with the issue of punitive damages and personal injury claim. That is a different story than what the court dealt with in *Tremblay* or the *Winnipeg* case. It is moving up.

Looking at the United States, the trend is clear. There have been punitive damages for personal injuries for loss of a child in the womb. We do not know what the Supreme Court of Canada will do, but it is certainly on the way up there.

**Senator Joyal:** I receive your answer with deference, because what you say now is what anyone can sustain, that the court might change its mind in the future. However, as long as we must interpret this bill now, we must interpret it according to what the Supreme Court of Canada has already decided.

**Ms. Landolt:** The decision that it is not a human being.

un statut de propriété, puisqu'on les sort de la section consacrée aux biens de propriété. Cela a certaines implications. Je n'irais pas jusqu'à dire qu'on leur confère le statut de personne, comme le font certains défenseurs des droits des animaux, mais il est clair qu'ils deviennent quelque chose de plus important et de plus précieux. Ce ne sont plus simplement des biens, mais des entités distinctes. On précise que ce sont des entités de plein droit. C'est la grande conséquence de ce changement de place dans la loi.

**Le sénateur Joyal:** Quand vous dites une «entité de plein droit», vous exprimez les choses en termes aussi juridiques que possible. Tous mes collègues vous écoutent attentivement. Vous utilisez des termes lourds de sens, au plan juridique. S'ils ont des droits, ils ont un statut devant les tribunaux.

**Mme Landolt:** Je crois que c'est à cela que législateur veut en arriver. Les choses avancent petit à petit. L'animal n'est plus quelque chose qui appartient à quelqu'un comme un bien ou une maison. On essaie clairement d'en faire une entité distincte avec des droits intégraux. On a dit qu'ils auraient un statut devant les tribunaux, et par conséquent ils seront une entité légale. C'est l'objectif des législateurs. Il ne va pas se matérialiser avec cet amendement, mais cela pourrait bien arriver un peu plus tard.

**Le sénateur Joyal:** J'aimerais revenir à quelque chose que vous avez dit précédemment: Vous dites qu'on a laissé de côté la définition selon laquelle l'enfant non encore né fait partie du corps de la mère dans la décision *Martin c. Mineral Springs Hospital*. Pour autant que je sache, la décision *Daigle c. Tremblay* est une décision de la Cour suprême du Canada. Il en va de même de la décision *Winnipeg Child and Family Services* de 1997. La décision *Daigle* date de 1989. La décision *Martin c. Mineral Springs Hospital* est une décision de l'Alberta. En tant qu'avocat, j'ai appris que tant que la Cour suprême du Canada ne renversait pas sa propre position, elle demeurerait la norme. Avec tout le respect que j'ai pour un tribunal de l'Alberta, je considère qu'un tribunal de rang inférieur peut exprimer un point de vue différent, mais que tant que la Cour suprême du Canada n'a pas changé sa décision, celle-ci demeure la norme juridique.

**Mme Landolt:** Pour ce qui est de ces affaires, c'est exact. Toutefois, les choses progressent. Vous avez raison de dire que c'est un tribunal de niveau inférieur. La Cour suprême du Canada s'est prononcée en 1989, mais les choses progressent devant les tribunaux. La Cour suprême du Canada ne s'est jamais penchée sur la question des dommages et intérêts exemplaires et des préjudices personnels. C'est autre chose que l'affaire *Tremblay* ou l'affaire de *Winnipeg*. Ça bouge.

Si l'on regarde ce qui se passe aux États-Unis, la tendance est claire. On a octroyé des dommages et intérêts exemplaires liés aux préjudices corporels entraînés par la perte d'un enfant dans le ventre de sa mère. Nous ne savons pas ce que la Cour suprême du Canada fera, mais nous progressons dans cette direction.

**Le sénateur Joyal:** Je respecte votre réponse car ce que vous dites, c'est que la Cour pourrait changer d'avis à l'avenir, et tout le monde peut en convenir. Toutefois, dans l'état actuel des choses, nous devons interpréter le projet de loi à la lumière de ce que la Cour suprême du Canada a décidé.

**Mme Landolt:** Elle a décidé que ce n'était pas un être humain.



**Senator Joyal:** It is part of the mother's body, to be more precise.

**Ms. Landolt:** They said it is not a human being and is part of a human's body — whatever you want to call it.

**Senator Joyal:** When they say it is not a human being, they mean that it is not a separate legal entity with rights. When the courts sustain that an unborn child is part of the mother's body, it is not different than the mother's body's status.

Any lawyer can sustain different views on this. However, I think that the Supreme Court of Canada decision is the law of the land, as long as the Supreme Court of Canada does not reverse itself on this. I am not saying that it cannot reverse itself. However, we must read this bill as the law of the land. As it stands, the law of the land states that the unborn is part of the mother's body.

**Ms. Landolt:** Except that, if you do get a court challenge under this when it becomes law, the court will be dealing with that issue again. The court will be dealing with that very fact and it will have to make a determination. What it determined in 1989 on the basis of science and medicine is not what it will get in the year 2010 or 2005, when it happens. It is open to change and I am suggesting the trend is there.

**Senator Joyal:** I agree with you that the potential is always there. We always know that the court can, after a while, qualify what it has said. However, as long as we have to decide on this bill sometime in the near future, we will have to take the law of the land as it is now. We cannot guess what the decision of the court could be taking the improvements in science into account. There are many arguments that good lawyers like you can bring into the court; however, as legislators, we have to base our decision on what is the law of the land. Of course, the Supreme Court of Canada sometimes says no, it is not this; it is something else. As the Parliament of Canada, we will have to decide how to readjust the legislation and do what is proper under the Charter.

**Ms. Landolt:** It is closer than you think. A Manitoba court has already spoken. I did mention it; it happened last week. A Manitoba court has already said that damages for the child in the womb must be compensated, because it is a separate entity. That happened three or four days ago. It was not included in the brief, but it is closer than you think. That is what is happening. As you say, in February of 2002, the Supreme Court of Canada's decision stands, but the lower courts are coming up and changing it right now both in the United States and Canada.

**Senator Joyal:** I am not denying that courts can have other conclusions than the Supreme Court of Canada. However, you must understand that, as legislators, we have to take the law for what it is and as it has been interpreted.

**Le sénateur Joyal:** Pour être plus précis, elle a décidé qu'il faisait partie du corps de la mère.

**Mme Landolt:** Les juges ont dit que ce n'était pas un être humain et qu'il faisait partie d'un corps humain, quel que soit le nom qu'on lui donne.

**Le sénateur Joyal:** Quand on dit que ce n'est pas un être humain, cela veut dire que ce n'est pas une entité légale avec des droits. Quand les tribunaux affirment que l'enfant qui n'est pas encore né fait partie du corps de sa mère, cela veut dire qu'il n'a pas un statut différent de celui du corps de sa mère.

N'importe quel juriste peut s'inscrire en faux contre cette interprétation. Toutefois, je considère que le droit de notre pays est celui qui est énoncé par la Cour suprême du Canada, tant qu'elle ne revient pas sur ce qu'elle a dit. Je ne dis pas qu'elle ne peut pas revenir sur ses décisions, mais je dis qu'il faut interpréter ce projet de loi dans le contexte du droit de notre pays. À l'heure actuelle, ce droit stipule que l'enfant non encore né fait partie du corps de sa mère.

**Mme Landolt:** Sauf que s'il y a un appel une fois que le projet de loi sera adopté, la Cour reviendra sur cette question. Il faudra qu'elle se prononce sur ce fait bien précis. Sa décision en 1989 se fondait sur l'état de la science et de la médecine à l'époque, et ce ne sera plus la même chose en 2010 ou en 2005, quand le cas se présentera. La situation peut évoluer, et ce que je dis, c'est que cette évolution est en cours.

**Le sénateur Joyal:** Je suis bien d'accord pour dire que cette potentialité existe toujours. Nous savons très bien que la Cour peut nuancer par la suite ce qu'elle a déclaré. Toutefois, tant que nous devons nous prononcer sur ce projet de loi dans l'avenir proche, nous devons le faire en fonction du droit national tel qu'il existe actuellement. Nous ne pouvons pas préjuger de la décision que rendra la Cour en fonction des développements scientifiques. De bons avocats comme vous peuvent présenter toutes sortes de bons arguments aux tribunaux, mais en tant que législateurs, nous devons nous prononcer en fonction du droit de notre pays. Évidemment, la Cour suprême du Canada dit parfois non, ce n'est pas cela, c'est autre chose. À ce moment-là, le Parlement du Canada doit remanier la loi une rendre conforme à la Charte.

**Mme Landolt:** Et nous en sommes plus près que vous ne le pensez. Un tribunal du Manitoba s'est déjà prononcé. Je vous l'ai dit, c'est arrivé la semaine dernière. Un tribunal du Manitoba a déjà déclaré qu'il fallait verser des dommages et intérêts au titre du préjudice subi par l'enfant dans le ventre de la mère parce que c'est une entité distincte. C'était il y a trois ou quatre jours. Ce n'est pas mentionné dans notre mémoire, mais nous en sommes plus près que vous ne le pensez. C'est ce qui est en train de se passer. Comme vous l'avez dit, en février 2002, la décision de la Cour suprême du Canada est toujours valable, mais les tribunaux inférieurs sont en train de changer tout cela aux États-Unis et au Canada.

**Le sénateur Joyal:** Je ne dis pas que les tribunaux ne peuvent pas avoir un avis différent de celui de la Cour suprême du Canada. Comprenez cependant qu'en tant que législateurs, nous devons nous en tenir à la loi telle qu'elle a été interprétée.

I totally respect your stand. You argue for your own approach, which is totally legitimate in our democratic system. Laws are changed because a concerned citizen takes a view in court. That is part of the public domain and public debate.

However, as legislators, we have text in front of us and we must understand the implications of it. I think you realize that we try to understand it as much as we can. We must take a decision based on the status of the law as it is, unless we want to change it front and centre. That is my position. Again, I am sympathetic to the idea of removing that second part of the definition, because I think there are more problems there than we can solve. Scientific researchers and zoologists told us last night that we would open more challenges to those people who think that animals have rights. We might diminish the impact of the bill. There are problems in determining pain in certain categories of beings and, as my colleague Senator Bryden has said, the second part of the definition contains the word "animal." We define the word by the word, which is, at a point, a difficult element in law.

With regard to the issue of the new category — the emerging category — as a legislator, when I vote for something I want to know what the implications are. That is why we have this committee. We might be sympathetic to what you proposed to us this morning, but for reasons other than those you gave.

**Ms. Landolt:** Senator Joyal, I would be very happy if you did not amend it. I am happy you are taking that position, because it will, hopefully, be used by another generation of lawyers. I hope you do not amend it.

**Senator St. Germain:** Senator Nolin inferred that it is not the will of the Senate chamber to reopen the abortion debate. I want the record to show that that is not necessarily the view of all senators. The will may not be there by the majority, but there are many of us who believe that this has not dealt with or dealt with properly, and that people such as the witnesses today face a huge challenge, but it is a very credible cause.

**Senator Cools:** We have not had a debate, even on how the whole status of the striking down of the law is operating. There is something about this issue that those who support one side want no debate whatsoever; but the will of the chambers has never been tested or taken on this particular question.

**Senator Pearson:** I would like to reiterate what Senator Nolin said, that your presence here has helped to refocus us on the intent of the bill. I want to go back to the bill itself and say that my understanding is that this particular bill will increase the respect that human beings have for the animal world. It is a question of respect. It is a question of regulating our behaviour. It has nothing to do with animal rights. It has to do with regulating our behaviour with respect to those members of the animal world that feel pain.

Je respecte totalement votre position. Vous défendez votre point de vue, ce qui est parfaitement légitime dans notre système démocratique. Les lois évoluent parce que les citoyens se font entendre devant les tribunaux. Cela fait partie du domaine public et du débat public.

Toutefois, en tant que législateurs, nous avons sous les yeux un texte dont nous devons comprendre les implications. Vous comprenez que nous essayons de le comprendre du mieux possible. Nous devons nous prononcer en fonction de la loi telle qu'elle existe à moins de vouloir tout remettre en question. C'est ma position. Encore une fois, je suis favorable à l'idée de supprimer cette deuxième partie de la définition, car je pense qu'elle suscite trop de problèmes. Les chercheurs scientifiques et les zoologistes nous ont dit hier soir que nous allions donner plus de possibilités de contestation aux gens qui estiment que les animaux ont des droits. Nous risquons d'affaiblir le projet de loi. Il est difficile de déterminer la douleur chez certaines catégories d'êtres et, comme l'a dit mon collègue le sénateur Bryden, la deuxième partie de la définition contient le mot «animal». Nous définissons le mot par le mot, ce qui est délicat sur le plan du droit.

Pour ce qui est de la nouvelle catégorie, la «catégorie émergente», en tant que législateur, quand je vote pour quelque chose, je tiens à en connaître les implications. C'est pour cela que nous avons ce comité. Nous pouvons peut-être être favorables à ce que vous nous avez proposé ce matin, mais pour d'autres raisons que celles que vous nous avez données.

**Mme Landolt:** Sénateur Joyal, je serai très contente si vous ne modifiez pas le texte. Je suis heureuse que vous preniez cette position car j'espère qu'elle sera reprise par une autre génération de juristes. J'espère que vous n'allez pas modifier ce texte.

**Le sénateur St. Germain:** Le sénateur Nolin a laissé entendre que le Sénat ne souhaitait pas rouvrir le débat sur l'avortement. Je tiens à ce qu'il soit bien précisé au compte rendu que ce n'est pas nécessairement le point de vue de tous les sénateurs. Ce n'est peut-être pas la volonté de la majorité, mais plusieurs parmi nous estiment qu'on n'a pas réglé cette question ou qu'on ne l'a pas réglée correctement, et que des gens comme nos témoins d'aujourd'hui sont confrontés à un défi énorme, même si la cause qu'ils soutiennent est très crédible.

**Le sénateur Cools:** Nous n'avons pas eu de débat, même pas sur les modalités d'invalidation de la loi. Les partisans d'un aspect de la situation ne veulent absolument pas en discuter; mais on n'a jamais cherché à connaître la volonté des deux Chambres sur cette question.

**Le sénateur Pearson:** J'aimerais répéter ce qu'a dit le sénateur Nolin: votre présence ici nous a permis de nous recentrer sur l'objectif fondamental de ce projet de loi. Personnellement, je pense qu'il va accroître le respect des êtres humains pour le monde animal. C'est une question de respect. Il s'agit de réglementer notre comportement. Cela n'a rien à voir avec les droits des animaux. Il s'agit de réglementer notre comportement à l'égard des membres du règne animal qui ressentent la douleur.



Moving it into a separate category has value in the sense that not all animals are property. There are many, many wild animals. They do not belong to anyone. It was not correct to consider them as property. We are looking in this bill to make people aware of the infliction of cruel, unnecessary pain. It is not just the infliction of pain, because there will always be pain in our interaction with animals, particularly in animal slaughter, and in hunting and fishing. The intention of this bill is to regulate behaviour; we do not think is permissible to do we want with an animal. I applaud the intention of this bill.

I do not think there has been a new crime created by this bill. The offences are being augmented, but there is no new offence. You have the change of the category, taking the offence away from property. This makes sense to me because not all animals can be considered property. It enhances our respect for the natural world. That is my understanding of what it does. I am hoping that with your interjections we may go back and look at whether or not we remove something from the definition of "animal" to make clear what we mean.

That is what this bill is about.

**Ms. Landolt:** It has changed because the word "recklessly" has been added to "wilfully." That broadens the offence. Before you had to have the *mens rea* or the criminal intent to commit a wrongful act, but now, with "recklessly," it means something else. It means I just did not care.

**Senator Pearson:** I thought "recklessly" was already in the previous regulation.

**Ms. Landolt:** The word "recklessly" is not in the previous Code.

**Senator Pearson:** Is it in a different section?

**Ms. Landolt:** It is a new word.

**The Chairman:** Just for clarification, it is in section 429(1) of the Criminal Code already, as Senator Jaffer had pointed out earlier.

**Ms. Landolt:** Was "reckless" put in? I thought "reckless" was a new word put into this bill. The word "wilful" is in the current Code, but the word "reckless" is something that was put in. I did not see "reckless" anywhere in the previous current law.

Senator Jaffer was referring to another change. I think you were referring to the word "negligently."

**Senator Cools:** This Bill C-10B is a whole new provision that did not exist before in the Criminal Code. It comes after the treatment of dead bodies, as a section. The provision that is amended is not even relevant to animals. Look at the existing section 182. This whole Bill C-10B is an addition to section 182. It is not amending anything itself in section 182. If you look it up, you will see.

Il y a de bonnes raisons de les placer dans une autre catégorie puisque tous les animaux ne sont pas des biens de propriété. Il y a de très nombreux animaux sauvages qui n'appartiennent à personne. Il était incorrect de les considérer comme des biens. Ce projet de loi vise à sensibiliser les gens à la douleur infligée de façon cruelle et sans nécessité. Il ne s'agit pas uniquement de la douleur que l'on inflige, car il y aura toujours de la douleur dans notre interaction avec les animaux, notamment lorsqu'on les abat, qu'on les chasse ou qu'on les pêche. Ce projet de loi vise à réglementer le comportement; nous considérons qu'on ne peut pas faire ce que l'on veut avec un animal. Je salue l'intention de ce projet de loi.

À mon avis, ce projet de loi ne crée pas de nouvel acte criminel. On élargit les infractions, mais il n'y en a pas de nouvelles. On change la catégorie, et la question ne relève plus de la partie consacrée aux biens de propriété. Cela me semble logique puisque les animaux ne peuvent pas tous être considérés comme des biens. Le projet de loi renforce le respect pour le monde naturel. C'est comme cela que je le comprends. J'espère qu'à la suite de votre intervention nous pourrions voir s'il faut retirer quelque chose à la définition d'"animal" pour préciser ce que nous voulons dire.

C'est en cela que consiste le projet de loi.

**Mme Landolt:** L'infraction change, parce qu'on a ajouté «sans se soucier des conséquences» à «volontairement». Cela élargit l'infraction. Auparavant, il fallait qu'il y ait *mens rea*, ou intention criminelle, mais maintenant on ajoute «sans se soucier des conséquences», ce qui a un tout autre sens. Cela veut dire qu'on s'en fiche.

**Le sénateur Pearson:** Je croyais qu'il y avait déjà «sans se soucier des conséquences» dans le règlement précédent.

**Mme Landolt:** Pas dans le Code précédent.

**Le sénateur Pearson:** C'est dans une autre partie?

**Mme Landolt:** C'est une nouvelle expression.

**Le président:** Je précise que c'est déjà dans le Code criminel, au paragraphe 429(1), comme l'a dit le sénateur Jaffer tout à l'heure.

**Mme Landolt:** Il y a «sans se soucier des conséquences»? Je pensais que c'était une nouvelle expression dans le projet de loi. Il y a le mot «volontairement» dans le Code actuel, mais l'expression «sans se soucier des conséquences» est nouvelle. Je ne l'ai vue nulle part dans la précédente loi.

Le sénateur Jaffer parlait d'un autre changement. Je crois que vous parliez de l'expression «par négligence».

**Le sénateur Cools:** Ce projet de loi C-10B est une disposition complètement nouvelle qui n'existait pas auparavant dans le Code criminel. Cela vient juste après l'article consacré aux cadavres. La disposition modifiée ne s'applique même pas aux animaux. Regardez l'article 182 actuel. Tout ce projet de loi C-10B n'est qu'un ajout à l'article 182. Il ne change rien à l'article 182. Si vous vérifiez, vous verrez.

**Ms. Landolt:** They have added the word “recklessly” that was not in the current law. That is my point.

**Senator Jaffer:** “Recklessly” is in the current law.

**Senator Cools:** It may be in section 446 somewhere. It is not in the offences section.

**Senator Beaudoin:** If you add something to the Criminal Code, it is an amendment. There is no debate on that.

**Senator Cools:** No one is denying that. I am saying that these sections are totally new.

**Senator Nolin:** Just to make it clear, the interpretation clause 429 means that the *mens rea* is needed and the understanding of the degree of *mens rea* is explained in section 429. It is in the Code, but it is not in the crime itself. It is not in the offence. It is in the interpretation clause.

**Ms. Landolt:** It is not in this provision. Putting it in changes the content because it changes the meaning of it.

The second thing is, Bill C-10B also defines negligence, which is not in the current legislation. That makes it a broader offence, because it is now defined it under 182.3. What happened is a much stronger bill. Our concern is how it will implicate industry, as I said from the very beginning. It is not just the penalties that are changed, but also the substance. There have been substantial changes in the legislation, which strengthens it for animals but not for industry, which will be more vulnerable.

**The Chairman:** On behalf of the committee, I would like to thank the panellists for their very insightful and helpful presentations. You certainly have given us much to think about. You have added considerably to our deliberations on this bill and I thank you very much for taking the time to be with us and to share your thoughts.

The committee adjourned.

**Mme Landolt:** Ce que je veux dire, c'est qu'on a ajouté l'expression «sans se soucier des conséquences» qui n'existe pas dans la loi actuelle.

**Le sénateur Jaffer:** Cette notion existe dans la loi actuelle.

**Le sénateur Cools:** C'est peut-être à l'article 446, mais pas dans la partie consacrée aux infractions.

**Le sénateur Beaudoin:** Si vous ajoutez quelque chose au Code criminel, c'est un amendement. Il n'y a pas de discussion là-dessus.

**Le sénateur Cools:** Personne ne le nie. Je dis simplement que ces articles sont entièrement nouveaux.

**Le sénateur Nolin:** Pour que les choses soient claires, la clause d'interprétation 429 précise qu'il doit y avoir *mens rea* et explique comment cette notion doit être comprise. C'est dans le Code, mais cela ne fait pas partie de l'acte criminel lui-même. Cela ne fait pas partie de l'infraction. C'est dans la clause d'interprétation.

**Mme Landolt:** Ce n'est pas dans cette disposition. Si on l'ajoute, on modifie le contenu puisqu'on change le sens.

Deuxièmement, le projet de loi C-10B définit aussi la notion de négligence, qui ne figure pas dans la loi actuelle. On élargit l'infraction puisqu'elle est maintenant définie à l'article 182.3. Nous avons maintenant un projet de loi beaucoup plus musclé. Comme je l'ai dit depuis le début, ce qui nous importe, c'est de voir quelles seront les répercussions sur l'industrie. On ne change pas simplement les sanctions, mais aussi le fond. Il y a des changements de fond dans la loi qui renforce la position des animaux mais pas celle de l'industrie qui va être plus vulnérable.

**Le président:** Au nom du comité, je remercie les témoins de leurs exposés pénétrants et utiles. Vous nous avez donné amplement matière à réflexion. Vous avez beaucoup apporté à nos délibérations sur ce projet de loi et je vous remercie d'avoir pris le temps de venir nous faire part de vos réflexions.

La séance est levée.





*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Communication Canada – Publishing  
Ottawa, Ontario K1A 0S9

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Communication Canada – Édition  
Ottawa (Ontario) K1A 0S9

#### WITNESSES

**Wednesday, February 12, 2002:**

*From Inuit Tapiriit Kanatami:*

Mr. Jose Amaujaq Kusugak, President;  
Mr. Natan Obed, Policy Advisor.

*AS A PANEL:*

*As individuals:*

Dr. Alexander Livingston, Dean, Western College of Veterinary Medicine, Department of Veterinary Biomedical Sciences;

Dr. Shelley Adamo, Researcher, Dalhousie University, Department of Psychology;

Dr. Clément Gauthier, Executive Director, Canadian Council on Animal Care.

**Thursday, February 13, 2002:**

*From REAL Women of Canada:*

Ms. Gwendolyn Landolt, National Vice-President;  
Ms. Diane Watts, Researcher.

*From the Campaign Life Coalition:*

Ms. Karen Murawsky, National Director of Public Affairs;  
Mr. Aidan Reid, National Public Affairs Officer.

#### TÉMOINS

Le mercredi 12 février 2003:

*De Inuit Tapiriit Kanatami:*

Jose Amaujaq Kusugak, président;  
Natan Obed, conseiller en politiques.

*EN TABLE RONDE:*

*À titre individuel:*

Dr Alexander Livingston, doyen, Western College of Veterinary Medicine, Département de médecine vétérinaire;

Dr Shelley Adamo, chercheuse, l'Université de Dalhousie, Département de psychologie;

M. Clément Gauthier, directeur général, Conseil canadien de protection des animaux.

**Le jeudi 13 février 2003:**

*De REAL Women of Canada:*

Mme Gwendolyn Landolt, vice-présidente nationale;  
Mme Diane Watts, chercheuse.

*De la Coalition nationale pour la vie:*

Mme Karen Murawsky, directrice nationale des affaires publiques;  
M. Aidan Reid, agent des Affaires publiques nationales.



Second Session  
Thirty-seventh Parliament, 2002-03

Deuxième session de la  
trente-septième législature, 2002-2003

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

## Legal and Constitutional Affairs

## Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chair:*

The Honourable GEORGE J. FUREY

*Président:*

L'honorable GEORGE J. FUREY

Wednesday, February 26, 2003  
Thursday, February 27, 2003

Le mercredi 26 février 2003  
Le jeudi 27 février 2003

**Issue No. 8**

**Fascicule n° 8**

**Twelfth and thirteenth meetings on:**

Bill C-10, An Act to amend the Criminal Code  
(cruelty to animals and firearms) and the Firearms Act

**Douzième et treizième réunions concernant:**

Le projet de loi C-10, Loi modifiant le Code criminel  
(cruauté envers les animaux et armes à feu)  
et la Loi sur les armes à feu

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)





THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable George J. Furey, *Chair*

The Honourable Gérard-A. Beaudoin, *Deputy Chair*  
and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Joyal, P.C.
Baker, P.C.	* Lynch-Staunton
Bryden	(or Kinsella)
* Carstairs, P.C.	Nolin
(or Robichaud, P.C.)	Pearson
Cools	Smith, P.C.
Jaffer	Stratton

\* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Président:* L'honorable George J. Furey

*Vice-président:* L'honorable Gérard-A. Beaudoin  
et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk	Joyal, c.p.
Baker, c.p.	* Lynch-Staunton
Bryden	(ou Kinsella)
* Carstairs, c.p.	Nolin
(ou Robichaud, c.p.)	Pearson
Cools	Smith, c.p.
Jaffer	Stratton

\* *Membres d'office*

(Quorum 4)

## MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, February 26, 2003  
(16)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day, at 4:08 p.m., in room 257, East Block, the Chair, the Honourable Senator Furey, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Baker, P.C., Beaudoin, Bryden, Cools, Furey, Joyal, P.C., Pearson, Smith, P.C. and Stratton (10).

*Other senators present:* The Honourable Senators Adams, Buchanan, P.C., Sparrow and St. Germain, P.C. (4).

*In attendance:* From the Library of Parliament, Nancy Holmes and Gerald Lafrenière.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, November 20, 2002, the committee continued its study of Bill C-10, An Act to amend the Criminal Code (cruelty to animals and firearms) and the Firearms Act. (*For complete text of Order of Reference see proceedings of the committee, Issue No. 2.*)

## WITNESSES:

*As a panel:*

*From the Canadian Council of Criminal Defence Lawyers:*

Seth Weinstein, Lawyer.

*As an individual:*

Gary Trotter, Law Professor, Queen's University;

Gerald Chipeur, Lawyer, Chipeur Advocates;

Ruth Sullivan, Professor, University of Ottawa;

Ronald Sklar, Law Professor, McGill University.

The Canadian Council of Criminal Defence Lawyers, Mr. Trotter, Mr. Chipeur, Ms. Sullivan and Mr. Sklar each made an opening statement and together, the witnesses answered questions.

Mr. Chipeur and Mr. Sklar each submitted a brief to the committee.

At 6:59 p.m., it was agreed — That the committee adjourn to the call of the Chair.

ATTEST:

## PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 26 février 2003  
(16)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 16 h 08, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénateur Furey (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Andreychuk, Baker, c.p., Beaudoin, Bryden, Cools, Furey, Joyal, c.p., Pearson, Smith, c.p., et Stratton (10).

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Adams, Buchanan, c.p., Sparrow et St. Germain, c.p. (4).

*Également présents:* De la Bibliothèque du Parlement, Nancy Holmes et Gerald Lafrenière.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 20 novembre 2002, le comité poursuit l'étude du projet de loi C-10, Loi modifiant le Code criminel (cruauté envers les animaux et armes à feu) et la Loi sur les armes à feu (*Voir le texte complet de l'ordre de renvoi dans le fascicule n° 2 des délibérations du comité*).

## TÉMOINS:

*En table ronde:*

*Du Conseil canadien des avocats de la défense:*

Seth Weinstein, avocat.

*À titre personnel:*

Gary Trotter, professeur de droit, Université Queen's;

Gerald Chipeur, avocat, Chipeur Advocates;

Ruth Sullivan, professeure, Université d'Ottawa;

Ronald Sklar, professeur de droit, Université McGill.

Le représentant du Conseil canadien des avocats de la défense, M. Trotter, M. Chipeur, Mme Sullivan et M. Sklar font tous une déclaration et répondent ensemble aux questions.

M. Chipeur et M. Sklar présentent tous les deux un mémoire au comité.

À 18 h 59, il est convenu — Que le comité suspende ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:



OTTAWA, Thursday, February 27, 2003  
(17)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day, at 10:55 a.m., in room 505, Victoria Building the Chair, the Honourable Senator Furey, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Baker, P.C., Beaudoin, Bryden, Cools, Furey, Joyal, P.C., Smith, P.C. and Stratton (9).

*Other senators present:* The Honourable Senators Adams, Morin, Sparrow and St. Germain, P.C. (4).

*In attendance:* From the Library of Parliament, Nancy Holmes and Gérald Lafrenière.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, November 20, 2002, the committee continued its study of Bill C-10, An Act to amend the Criminal Code (cruelty to animals and firearms) and the Firearms Act. (*For complete text of Order of Reference see proceedings of the committee, Issue No. 2.*)

#### WITNESSES:

*From the Department of Justice Canada:*

Richard Mosley, Assistant Deputy Minister, Criminal Law Policy and Community Justice Branch;

Joanne Klineberg, Counsel, Criminal Law Policy.

Together, the witnesses answered questions.

At 1:28 p.m., it was agreed — That the committee adjourn to the call of the Chair.

ATTEST:

*Le greffier du comité,*

Marcy Zlotnick

*Clerk of the Committee*

OTTAWA, le jeudi 27 février 2003  
(17)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 10 h 55, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Furey (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Andreychuk, Baker, c.p., Beaudoin, Bryden, Cools, Furey, Joyal, c.p., Smith, c.p. et Stratton (9).

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Adams, Morin, Sparrow et St. Germain, c.p. (4).

*Également présents:* Nancy Holmes et Gérald Lafrenière, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 20 novembre 2002, le comité poursuit son étude du projet de loi C-10, Loi modifiant le Code criminel (cruauté envers les animaux et armes à feu) et la Loi sur les armes à feu. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi se trouve dans les délibérations du comité, fascicule n° 2.*)

#### TÉMOINS:

*Du ministère de la Justice du Canada:*

Richard Mosley, sous-ministre adjoint, Division de la politique en matière de droit pénal et de la justice communautaire;

Joanne Klineberg, avocate, Section de la politique en matière de droit pénal.

Ensemble, les témoins répondent aux questions.

À 13 h 28, il est convenu — Que le comité suspende ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

**EVIDENCE**

OTTAWA, Wednesday, February 26, 2003

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-10B, to amend the Criminal Code (cruelty to animals), met this day at 4:08 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator George J. Furey** (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

**The Chairman:** This afternoon we have a panel of legal experts to assist us in our continuing examination of the amendment to the Criminal Code proposed by Bill C-10B.

We welcome Seth Weinstein from the Canadian Council of Criminal Defence Lawyers; Ronald Sklar, a law professor from McGill University and Gerald Chipeur, constitutional law practitioner. We will be joined at some time after 4:30 p.m. by Ruth Sullivan, a statutory interpretation expert from the University of Ottawa; and Gary Trotter, a law professor from Queen's University.

The witnesses are invited to make a five-minute presentation, which will be followed by questions from senators.

**Mr. Ronald Sklar, Law Professor, McGill University:** Honourable senators, thank you for allowing me to appear before you today. I consider it a great privilege to address this honourable committee. I am not appearing here as advocate for any particular side of the issues before this committee concerning Bill C-10B.

I am a professor of law at McGill University. As I teach both courses in criminal law and animal law, I hope and believe that I can be of assistance to you today.

However, complete candour requires that I say that as a teacher of animal law, I believe the need to protect animals in Canada from unnecessary pain, suffering and injuring to the greatest extent possible is one of considerable importance and deserving of the attention of this committee and Parliament. I do not believe that any of the many witnesses before this committee disagrees with such a statement.

I have been advised that you particularly would like my views on three questions that have been discussed and debated a great deal before this committee, which as I understand it are as follows.

The first issue is whether the colour of right issue would be included as a defence under Bill C-10B without specific mention therein. The second is regarding the lawful excuse issue and whether an act under provincial legislation, such as the granting of a hunting licence, could constitute a lawful excuse to an otherwise violation of section 182.1. The third issue is the effect of transferring the proposed animal cruelty amendment out of the part of the criminal law dealing with offences against property.

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le mercredi 26 février 2003

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel on a renvoyé le projet de loi C-10B, Loi modifiant le Code criminel (cruauté envers les animaux), se réunit à 16 h 08 pour étudier ce projet de loi.

**Le sénateur George J. Furey** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président:** Cet après-midi, nous accueillons un groupe de juristes qui va nous aider dans notre étude du projet de loi C-10B, loi visant à modifier les dispositions du Code criminel.

Nous accueillons donc Seth Weinstein, du Canadian Council of Criminal Defence Lawyers; Ronald Sklar, professeur de droit à l'Université McGill et Gerald Chipeur, avocat de droit constitutionnel. Peu après 16 h 30, Ruth Sullivan, spécialiste en interprétation des lois à l'Université d'Ottawa, et Gary Trotter, professeur de droit à l'Université Queen, se joindront à nous.

Nous vous invitons à commencer par un exposé de cinq minutes après quoi les sénateurs vous poseront des questions.

**M. Ronald Sklar, professeur de droit, Université McGill:** Honorables sénateurs, merci de m'avoir invité à témoigner devant vous aujourd'hui, car considère comme un grand privilège le fait de pouvoir s'adresser à votre honorable comité. Je ne suis pas ici pour défendre un point de vue plus qu'un autre à propos du projet de loi C-10B.

Je suis professeur de droit à l'Université McGill et comme j'enseigne un cours en droit criminel et un autre en droit des animaux, j'espère, et je pense d'ailleurs, pouvoir vous être d'une certaine utilité.

Il est vrai que j'enseigne le droit des animaux, mais même à titre personnel j'estime qu'il est très important de protéger les animaux au Canada contre les douleurs, les souffrances ou les blessures gratuites dont ils pourraient être les victimes, et qu'il s'agit d'une question qui mérite l'attention de ce comité du Parlement. Je ne pense pas que beaucoup de témoins ayant comparu ou qui comparaitront devant ce comité seront en désaccord avec cette affirmation.

On m'a dit que vous teniez surtout à recueillir mon point de vue sur trois questions qui ont beaucoup été débattues devant ce comité, questions qui sont les suivantes.

Tout d'abord, la défense d'apparence de droit est-elle possible dans le cadre du projet de loi C-10B, sans qu'il en soit spécifiquement fait mention? Deuxièmement, s'agissant de l'excuse légitime, une loi provinciale, comme celle régissant l'octroi des permis de chasse, peut-elle être invoquée comme excuse légitime dans une situation qui constituerait une infraction aux dispositions de l'article 182.1? Troisièmement, quelles conséquences pourrait avoir le fait de déplacer les dispositions



I will take a bit of time on that first issue, which has been the most contentious of these three issues before this committee, but will be relatively brief on the second and third issues.

I will be happy to answer any questions from members of the committee after I conclude regarding the three issues I have just mentioned or any of the other issues of concern to this committee.

As to the first issue, it must be painfully clear to this committee, after listening to the many interventions on the question of whether the defence of colour of right would be available under section 8(3), and, in particular, to the interventions from the Department of Justice and from two very eminent practitioners of criminal law, Clayton Ruby and Michael Code, that this colour of right issue is contentious and that no clear authority from the Supreme Court or from any provincial Court of Appeal exists relevant to this issue. If there is any doubt on that score, the fact that Mr. Ruby and Mr. Code look at the same authorities and come to completely different opinions on the issue is good proof that the authorities are far from clear.

Having said that, it is my opinion that the stronger argument is that such a defence would be available under section 8(3) without specific mention in section 182.1. I say that for the following reasons:

First, there is no doubt that the defence of colour of right, or as it is called in England, claim of right, is a defence under the common law of crimes. Therefore, it would normally be included within section 8(3). It is so designated as a common law defence in leading English textbooks on the criminal law, namely, Glanville Williams first book, *Criminal Law, The General Part*, and his second book, *The Textbook of Criminal Law* and such treatises as that of Russell on crime. The two works by Glanville Williams are the British criminal law authorities most frequently cited and quoted by the Canadian courts.

Of particular relevance to this committee is the following statement in Williams's textbook of criminal law, and I quote:

At the present day, a claim of right in the sense of a mistaken belief that the civil law confers a legal right to do the act charged may be said to be a defence to a charge of damaging property *even when the statute has made no reference to it*.

Perhaps of equal interest to the committee is the fact that a number of the old claim of right cases referred to in Williams's first book, *Criminal Law; the General Part*, involved malicious injury to animals and charges under game acts. One such case, *Daniel versus Janes*, in 1877, involved the accused's poisoning of the owner's dog, which was in the habit of running into the accused's garden. The accused acted in the mistaken belief that he was justified in using such means, that is poisoning, to protect his

relatives à la cruauté envers les animaux qui se trouvent actuellement dans la partie du Code criminel traitant des infractions aux droits de la propriété?

Je me propose de passer un peu de temps sur ce premier aspect qui est le plus controversé des trois abordé par ce comité, avant de traiter très rapidement de la deuxième et de la troisième questions.

Je serai heureux de répondre à vos éventuelles questions sur ces trois aspects, à la fin de mon exposé, ou sur toute autre question susceptible d'intéresser le comité.

Pour ce qui est du premier point, le comité a dû malheureusement se rendre compte, après avoir entendu autant de témoignages sur la question de savoir si la défense d'apparence de droit pourra être invoquée en vertu du paragraphe 8(3), surtout de la bouche des représentants du ministère de la Justice et de deux éminents criminalistes, Me Clayton Ruby et Me Michael Code, que cette question de l'apparence de droit est controversée et qu'il n'existe pas de jurisprudence bien définie, ni dans les jugements de la Cour suprême ni dans ceux des cours provinciales d'appel. Pour s'en convaincre, il suffit de se rappeler que Me Ruby et Me Code, se fondant pourtant sur la même jurisprudence, parviennent à deux avis différents sur la question, ce qui montre que les textes de base sont loin d'être clairs.

Cela étant posé, je pense personnellement que cette défense pourrait être invoquée en vertu du paragraphe 8(3) sans qu'elle soit spécifiquement mentionnée à l'article 182.1. Voici les raisons qui m'amènent à affirmer cela.

Tout d'abord, il ne fait aucun doute que la défense d'apparence de droit peut être invoquée pour des délits de droit commun. Cela étant, elle serait dans ce cas automatiquement visée par le paragraphe 8(3). Dans plusieurs traités de droit criminel britannique, comme le premier ouvrage de Glanville Williams intitulé, *Criminal Law, The General Part*, et son deuxième volume intitulé *The Textbook of Criminal Law* ainsi que dans des traités comme celui de Russell sur la criminalité, on présente l'apparence de droit comme une défense prévue par la common law. Les deux ouvrages de Glanville Williams font autorité en matière de droit criminel britannique et sont les plus fréquemment invoqués et cités par les tribunaux canadiens.

L'extrait du traité du droit criminel de Williams, que je vais vous lire, doit tout particulièrement retenir votre intérêt:

Pour l'heure, on peut affirmer que l'apparence de droit, au sens d'une fausse croyance selon laquelle le droit civil confère le droit juridique de commettre l'acte ayant fait l'objet de l'accusation, est une défense valable dans les cas d'accusation pour dommages matériels, *même si la loi n'en fait pas mention*.

Vous serez sans doute tout aussi intéressés de savoir qu'un grand nombre d'anciennes causes d'apparence de droit, citées dans le premier ouvrage de Williams, *Criminal Law; the General Part*, concernent des blessures occasionnées volontairement à des animaux et des accusations portées en vertu de lois sur la chasse. Prenons, par exemple, l'affaire *Daniel c. Janes*, en 1877, où l'accusé avait empoisonné un chien qui avait l'habitude de courir dans son jardin. L'accusé a considéré à tort qu'il était fondé à

premises from trespass. A conviction by the trial court was quashed, even though it was agreed that the killing was malicious under the statute and even though the defence of claim of right was nowhere specified in the statute.

Because of this considerable British authority, because of the clear language of section 8(3) of our Criminal Code and because, in a number of Supreme Court cases, section 8(3) has been accorded a wide scope, I consider it unlikely that the courts of Canada would only allow a colour of right defence if it were specifically mentioned in the statute.

If Professor Don Stuart, in his highly regarded text, *Canadian Criminal Law*, which has been mentioned here a number of times before the committee, meant to say that the colour of right defence has to be specifically mentioned in the statute, and I do not believe that is what he said, then I would respectfully disagree with him. I would be happy to elaborate on my reasons during questions from members of the committee.

I will say briefly that any such requirement would be completely out of line with the way defences are dealt with in the criminal law. For example, must Bill C-10B specifically include the defence of mistake of fact in self-defence to allow these defences to be available to a near-sighted person who killed a cocker spaniel because he mistakenly believed that he was being attacked by a pit bull? No. In Canada, the courts examine the content and elements of the particular offence in question to determine whether the colour of right defence is appropriate for that offence. Sometimes they find that it is not appropriate.

In my opinion, that is exactly what the court did in the case of *R. v. Jones and Pamejawan*, which had been mentioned before this committee a number of times. The court, in that case in my opinion, did not announce a general proposition that a criminal statute must specifically mention the colour of right defence for it to be available to the accused. Rather, it found that the colour of right would not be available to a charge under the gaming laws involving the running of a bingo game.

As I have already indicated, there is no doubt under the English authorities that damage to property, including malicious and cruel infliction of death and injury to animals, throughout common law has been seen as just such an appropriate offence for the application of the defence of colour of right. To make the point even clearer, the common law defences under section 8(3) have been specifically mentioned in section 182.5, an exercise of undue caution, in my opinion. As I have just stated, there is no doubt that colour or claim of right is a defence at the common law.

For the second issue, it is clear that no provincial statute or act under a provincial statute or regulation, such as the granting of a hunting licence, can provide a lawful excuse to cause unnecessarily pain, suffering or injury to an animal or to cause

utiliser du poison pour protéger sa propriété contre ce genre d'intrusion. La condamnation qui avait été prononcée par le tribunal de première instance fut renversée, bien que le juge eut reconnu que la mort du chien avait été délictueuse au vu de la loi, même si la défense d'apparence de droit n'était mentionnée nulle part dans la loi.

Compte tenu de la très importante jurisprudence britannique, compte tenu de la formulation très claire du paragraphe 8(3) de notre Code criminel et compte tenu aussi du fait que, dans plusieurs de ses arrêts, la Cour suprême a conféré une portée étendue aux dispositions du paragraphe 8(3), j'estime peu probable que les tribunaux du Canada n'acceptent la défense d'apparence de droit que si celle-ci est spécifiquement mentionnée dans la loi.

Dans *Canadian Criminal Law*, texte de référence qui a été mentionné à nombre de reprises devant ce comité, le professeur Don Stuart indique que l'apparence de droit ne peut être invoquée en défense que si elle est spécifiquement mentionnée dans la loi, mais je me permets de me déclarer en désaccord avec lui. Je serai d'ailleurs heureux de pouvoir expliciter mes raisons en réponse à d'éventuelles questions des membres du comité.

Très brièvement, je vous dirais qu'une telle exigence serait complètement déphasée par rapport aux défenses permises en droit criminel. Ainsi, le projet de loi C-10B doit-il spécifiquement énoncer le principe d'erreur de fait en cas de légitime défense pour que cette défense puisse être invoquée par une personne myope qui aurait tué un épagneul cocker pour l'avoir confondu avec un pit bull? Non! Au Canada, les tribunaux examinent le contenu et les éléments des infractions dont ils sont saisis pour déterminer si l'apparence de droit est une défense appropriée en l'espèce. Il arrive que les tribunaux concluent au contraire.

Selon moi, c'est exactement ce que le tribunal a fait dans le cas de *R. c. Jones et Pamejawan*, affaire qui a déjà été mentionnée à plusieurs reprises devant ce comité. Je crois que le tribunal n'a pas posé comme principe général qu'une loi pénale doit spécifiquement mentionner la défense d'apparence de droit pour que celle-ci puisse être invoquée par l'accusé. Il a plutôt conclu que l'apparence de droit ne peut être invoquée pour se défendre d'une accusation portée en vertu d'une loi sur les jeux de hasard dans une situation où du gibier de loterie a servi de cible.

Comme je l'ai dit, il est certain qu'en vertu de la jurisprudence britannique, les dégâts matériels, notamment le fait de tuer ou de blesser un animal cruellement et intentionnellement, ont toujours été considérés, en common law, comme des infractions auxquelles il était possible d'appliquer la défense d'apparence de droit. Pour être encore plus précis, j'estime qu'on fait preuve d'une prudence abusive en mentionnant spécifiquement à l'article 182.5 les moyens de défense prévus par la common law au paragraphe 8(3). Comme je l'ai dit, il est certain que l'apparence de droit est un des moyens de défense prévus par la common law.

Pour ce qui est du deuxième point, il est évident qu'aucune loi provinciale ni aucun règlement municipal, comme les textes régissant l'octroi des permis de chasse, ne peut légitimement excuser que l'on tue un animal sans raison ou qu'on lui inflige des



an animal's death. That would be in plain contradiction of the federal statute and the doctrine of pre-emption would apply. As representatives from the Department of Justice have stated, a hunting licence would give the holder the right to kill the animal, as do traditional methods of hunting give such a right to Aboriginal people, but not to kill the animal in a way that would violate section 182.1. To paraphrase Mr. Justice Sopinka's comments in *R. v. Jorgensen*, which, as the committee knows, was an obscenity case in which the accused claimed the videos he sold had been approved by the Ontario Film Review Board, Parliament could not be seen to have intended a conduct that it criminalized in a specific statute to be rendered lawful and the person excused as a result of a provincial statute or the act of a provincial body.

The third issue concerns the removal of the section from the property part of the Criminal Code. As a number of the people presenting before this committee have said, even though some of these same people object to the notion of animals as property, removal of the animal anti-cruelty provision from the part of the code dealing with offences against property will not change the status of animals as property that can be owned, et cetera. That would lead to the bizarre result that one's dog, even a highly prized dog — a best in show — could not be the object of a theft. The removal of the section out of the property part of the code would not increase a person's criminal liability beyond what presently exists under section 446 or change anything in the application of section 182.1.

However, it will, and should, emphasize that animals are not things for humans to use or abuse at their whim and pleasure, but they are living creatures entitled to humane treatment without cruelty. It will reinforce the message, which Parliament is sending to sentencing judges when it increases the maximum penalty for such cruelty to five years, that such conduct is deserving of higher penalties than have been imposed in the past, so as to reflect the community's denunciation and condemnation of such conduct.

As the committee knows, denunciation, the expression of society's disapproval of the offender's conduct, is the first purpose and principle of sentencing that is listed in section 718 of the Criminal Code.

**The Chairman:** Thank you. Mr. Weinstein, please proceed.

**Mr. Seth Weinstein, Lawyer, Canadian Council of Criminal Defence Lawyers:** Honourable senators, on behalf of the Canadian Council of Criminal Defence Lawyers, CCCDL, I would like to thank you for the opportunity to address the committee on what we believe are important amendments to the animal cruelty provisions of the Criminal Code. We applaud the

souffrances ou des blessures sans nécessité. Cela irait en contradiction totale avec la loi fédérale et la doctrine du droit de préemption s'appliquerait. Comme les représentants du ministère de la Justice vous l'ont déclaré, un permis de chasse donne à son titulaire le droit de tuer un animal, tout comme la norme de chasse traditionnelle confère aux Autochtones le droit de tuer des animaux, mais pas d'une façon qui serait en infraction avec l'article 182.1. Pour paraphraser ce qu'a écrit le juge Sopinka dans l'arrêt *R. c. Jorgensen* qui, comme les membres du comité le savent était un cas d'obscénité où l'accusé avait prétendu que les vidéos vendues avaient été autorisées par la Commission de contrôle cinématographique de l'Ontario: on ne peut imaginer que le Parlement a eu l'intention de légaliser une conduite qu'il a criminalisée par ailleurs dans une loi, ni excuser une personne en vertu d'une loi provinciale ou de l'action d'un organe provincial.

La troisième question concerne le retrait de l'amendement proposé de la partie du Code criminel qui traite des droits de propriété. Comme l'ont déclaré plusieurs témoins devant ce comité, même si certains se sont objectés à l'idée qu'on puisse considérer un animal comme une propriété, le retrait des dispositions visant à pénaliser la cruauté envers les animaux de la partie sur les droits de propriété, ne modifiera pas le statut des animaux en tant que propriétés, puisqu'on pourra continuer d'en posséder. Le déplacement de cette disposition aura pour résultat bizarre qu'un chien, même un chien primé dans des concours canins par exemple, ne pourra jamais être l'objet d'un vol. Le retrait de cette disposition de la partie du Code, qui traite des infractions à la propriété, ne donnera pas lieu à une augmentation de la responsabilité criminelle d'un individu au-delà de ce qui est actuellement prévu à l'article 446 et ne changera rien non plus à l'application de l'article 182.1.

Cependant, si cette disposition était maintenue dans la même partie, elle rappellerait que les êtres humains ne doivent ni user ni abuser des animaux selon leur bon plaisir et de façon capricieuse, car il s'agit de créatures vivantes qui ont le droit d'être traitées de façon bienveillante et à ne pas être soumises à des cruautés. Cette même disposition renforcera le message que le Parlement veut adresser aux juges chargés de prononcer les peines en portant à cinq ans la peine maximale pour cruauté envers les animaux; il leur rappellera que ce type d'infraction doit être plus sévèrement sanctionné que par le passé afin de refléter la mise à l'index social de ce genre de conduite.

Comme le comité le sait, la réprobation, qui est l'expression sociale de la désapprobation de la conduite d'un délinquant, est le premier objectif du prononcé des peines, comme le précise l'article 718 du Code criminel.

**Le président:** Merci. Monsieur Weinstein, si vous voulez bien enchaîner.

**M. Seth Weinstein, avocat, Canadian Council of Criminal Defence Lawyers:** Honorables sénateurs, au nom du Canadian Council of Criminal Defence Lawyers, le CCCDL, je tiens à remercier le comité de nous avoir invités à l'entretenir de ce que nous croyons être des amendements très importants aux dispositions du Code criminel relativement à la cruauté envers

objectives of these provisions to protect animals from crimes committed against them and the imposition of penalties to reflect society's denunciation of these offences.

However, it is our submission before the committee that these objectives could be achieved within the existing legislation, which clearly allows for the prosecution of offences that are meant to be caught. The concern that we have with the proposed legislation is, notwithstanding the Department of Justice's assurances that what was lawful will remain lawful, the way in which the legislation is currently drafted. It brings profound changes that expose both animal-dependent communities and those with domestic animals to unfounded charges that they would not otherwise be subjected to under the current legislation.

The CCCDL was first asked to appear before the committee on the issue that was quite thoroughly addressed by Mr. Sklar — the colour of right and whether that defence has been lost. Frankly, having read through all the evidence provided before the committee, our submission is that we agree, with all due respect to Mr. Sklar, with the submissions of Mr. Code. I cannot add anything further than what Mr. Code has already provided, which was a thorough presentation of the position.

The Canadian Council of Criminal Defence Lawyers wishes to present some of the flaws that we think are in the current draft of the proposed legislation. The flaws can be briefly stated as three-fold. First, the definition of "animal" as it exists in the amendment is overly broad. Second, there are unnecessarily vague terms used to describe various offences throughout the amendment. Three, the standards of intent that are now provided for in the amendments — recklessness and negligence — are disproportionate to the gravity of these offences.

First I will give you our position on those three flaws, and I apologize for not providing written submissions and documents for you, although I would be happy to send them. Simply, the current proposed definition of "animal" significantly expands the availability of potential offences against harming animals. Subjective terms, such as "unnecessary pain" and "killing animals brutally and viciously" are unnecessarily vague in that an individual has no idea what conduct is actually prohibited now.

I have already stated that we agree wholeheartedly with the position of Mr. Code on the colour of right and I will add one comment on that. If it is everyone's intention to allow colour of right to be a defence, and continue to be a defence, to these charges, then there is no downside in our submission of incorporating into subsection 5, not only that section 8(3) applies, but also that section 429(2) applies. It is added language, or maybe five words, that I do not think will clutter the legislation, as it exists right now.

les animaux. Nous applaudissons les objectifs des dispositions qui visent à protéger les animaux contre les crimes dont ils peuvent être les victimes et à imposer des peines qui reflètent la réprobation publique de tels actes.

Nous soutenons, cependant, que ces objectifs pourraient être atteints par le simple biais de la loi actuelle qui permet très clairement la judiciarisation des infractions que l'on entend ici sanctionner. Malgré les garanties fournies par le ministère de la Justice que ce qui est légitime le demeurera, nous nous inquiétons de la façon dont ce texte est actuellement rédigé. Il se propose d'apporter de profonds changements qui risquent d'exposer les collectivités qui dépendent des animaux ainsi que les propriétaires d'animaux domestiques à des accusations non fondées auxquelles ils n'auraient autrement pas risqué d'être exposés aux termes de la loi actuelle.

Le CCCDL a d'abord été invité à témoigner sur la question dont Me Sklar a parlé en détail, celle de la disparition ou non de l'apparence de droit. Très honnêtement, après avoir lu tous les témoignages qu'a entendus le comité, nous nous devons d'être d'accord, sans vouloir offenser Me Sklar, avec la position de Me Code. Je ne saurais ajouter rien d'autre à ce que Me Code vous a déjà dit dans l'exposé très complet de sa position.

Le Canadian Council of Criminal Defence Lawyers souhaite souligner certains des défauts que présente, selon nous, le projet de loi. Très brièvement, ils sont de trois ordres. D'abord, la définition d'«animal» dans l'amendement est beaucoup trop large. Deuxièmement, on retrouve dans ce texte des termes par trop vagues pour décrire les différentes infractions. Troisièmement, les normes d'intention, actuellement énoncées dans les amendements — «sans se soucier des conséquences de son acte» et «négligence» — sont disproportionnées par rapport à la gravité de ces types d'infractions.

Je vais tout d'abord vous exposer notre position à propos de ces trois défauts et je vous prie de m'excuser de ne pas vous avoir remis de mémoire ni de document écrit, mais je serais heureux de vous en envoyer plus tard. La définition actuellement proposée pour «animal» étend considérablement le nombre d'infractions pouvant être commises contre des animaux. Des expressions à caractère subjectif, comme «douleur [...] sans nécessité» et «tue sauvagement ou cruellement un animal» sont inutilement vagues et, à cause de cela, plus personne ne sait plus vraiment ce qui est désormais interdit.

Je vous ai déjà indiqué que nous sommes tout à fait d'accord avec la position de Me Code quant à la notion d'apparence de droit et je n'ajouterai rien à ce sujet. Si qu'il soit à l'intention d'invoquer l'apparence de droit pour se défendre et que ce type de défense demeure valable pour de telles accusations, rien ne s'oppose alors à ce que l'on fasse cette précision au paragraphe (5), comme nous le recommandons, et que le paragraphe 8(3) ainsi que le paragraphe 429(2) s'appliquent. Je ne pense pas que l'ajout de cinq mots environ alourdisse considérablement le texte de loi actuel.



Finally, on the issue of the standards of proof, it is our position that the standards of recklessness and negligence really widen the potential offences and makes everyone vulnerable to more criminal charges than they otherwise would be vulnerable to right now.

Going back to the definition of animal, in our submission, a definition that includes killing or causing injuries to animals that have the capacity to feel pain, is overly broad in that it will unnecessarily complicate trials. You have heard expert evidence on animals' capacity to feel pain, but if the bill is passed with these terms, expert evidence will be the norm in animal cruelty trials. Frankly, it is also unnecessarily and needlessly exposing those individuals in everyday activities to promote trials. I will give a couple of examples.

They may seem farfetched right now, but in my submission the way the legislation is drafted it is an opportunity for public interest groups and others who are pursuing a cause to lead charges.

Let us take the homeowner who is so fed up with mice in their house that the homeowner lays a trap rather than trying to catch it and setting it free. The evidence is that if mice have a capacity to feel pain, then all of a sudden they have caused unnecessary pain to the animal and are subject to criminal charges.

Similarly, someone is out fishing and baits their line with a frog rather than using a lure. All of a sudden this frog comes within the definition of animal as it exists now and subjects the fisherman or woman who is out on a recreational activity to criminal charges. In our submission, that is not the intent of this legislation. Its intent is to extend — and rightfully — to more domestic animals and to address what is becoming unfortunately a troubling trend in domestic animals and in unnecessary cruelty thereto. In our submission, that is the purpose for which this legislation is designed. It is not intended to extend to every species that exists.

In our submission the definition should be confined to domestic animals, or something similar to domestic animals, but exempt those that are used for legitimate purposes. Without that, it will be an opportunity for public interest groups to abuse the criminal law. We have seen, with all due respect to some of the evidence that was put before this committee, the attempt of abuse already being used. That was in the evidence of the REAL Women. With all due respect to their presentation, to argue that it extends to an unborn person is, in my submission, outwardly abusive of the criminal law and of this section. That is what we

Enfin, pour ce qui est des normes de preuve, nous estimons que la notion d'indifférence, exprimée par les mots «sans se soucier des conséquences de son acte», et celle de négligence ouvrent la voie à de nombreuses infractions possibles et font en sorte que tout le monde sera beaucoup plus exposé à des accusations au pénal qu'en fonction du droit actuel.

Pour en revenir à la définition d'animal, nous soutenons que la proposition actuelle où il est question de tuer ou de causer à un animal des douleurs, des souffrances ou des blessures sans nécessité, est beaucoup trop large au point de risquer de compliquer inutilement l'instruction d'une action. Vous avez entendu des experts sur la capacité d'un animal de ressentir la douleur mais, si ce projet de loi était adopté tel quel, c'est la preuve experte qui deviendrait la norme dans tous les procès pour cruauté envers les animaux. Très honnêtement, on en viendrait là aussi à exposer inutilement à des poursuites judiciaires des personnes qui sont au contact d'animaux dans leurs activités quotidiennes. Je vais vous en donner deux exemples.

A priori, ces exemples pourront vous sembler tirés par les cheveux, mais je prétends qu'à la façon dont ce texte est actuellement libellé, les groupes d'intérêt public et autres organismes de défense de telle ou telle cause pourraient être en mesure de faire porter des accusations contre une personne.

Prenons donc le cas du propriétaire de maison qui en a assez d'être envahi par des souris et qui pose des pièges plutôt que de les attraper une à une pour les relâcher dans la nature. Eh bien, s'il est établi que les souris peuvent ressentir la douleur, on conclura qu'elles ont été soumises à une douleur inutile et donc que la personne responsable de cet acte doit faire l'objet d'accusations au pénal.

Même chose pour les pêcheurs qui utilisent une grenouille au bout de leur ligne plutôt qu'un leurre. D'un seul coup, cette grenouille est visée par la définition d'animal telle qu'elle nous est proposée et le pêcheur, qui pratique une activité récréative, est exposé à des accusations au criminel. Nous pensons que telle n'est pas l'intention visée dans cette loi. L'intention de ce texte est d'élargir — très justement — la définition de cruauté à un plus grand nombre d'animaux domestiques et de s'attaquer à ce qui est en train de devenir une tendance très troublante dans notre société: l'augmentation du nombre d'actes de cruauté gratuite envers les animaux domestiques. Nous maintenons que tel est l'objet de la loi. Celle-ci n'a pas pour visée de traiter de toutes les espèces vivantes.

Nous soutenons que la définition devrait se limiter aux animaux domestiques ou à toutes les espèces pouvant être assimilées à des animaux domestiques, à l'exclusion de celles pouvant être utilisées à des fins légitimes. Sinon, des groupes d'intérêt public risquent de recourir abusivement au droit criminel. Sans vouloir nuire aux témoignages que vous avez entendus, nous avons déjà constaté que certains groupes montrent leur propension à abuser de ce genre de dispositions. Ce fut le cas du témoignage de REAL Women. Je me permets de dénoncer comme étant un détournement du droit pénal et des dispositions

are leading to if the definition stands as it is now.

Dealing with what I submit are the unnecessarily vague terms of the legislation — and I have used “brutal” and “vicious” as the examples — in our submission it will lead to vexatious prosecutions and act as a tool for public interest groups to harass those whose conduct they oppose. Again, let us use examples of the recreational hunter. Those groups who are opposed to hunting and opposed to the sport itself can now say that the killing was brutal and vicious. The hunting itself is cruel and vicious. There is no definition of cruel and vicious. All of a sudden people are exposed potentially to criminal charges, and they have no idea when they will or will not fall into the legislation. The vague terms will cause havoc to those who kill animals for business, recreation or necessity, and they will be exposed to second-guessing of those who have no experience or knowledge of industry practice or customs. Many of these groups do not have that experience and are on the outside looking in. Such vague terms then expose the criminal law to abuse.

To use further examples, the potential abuse is not confined to the terms of vicious and brutal, but also to the amorphous term of “unnecessary pain.” Let us take our friends from the North, for example, where dog sledding is a socially accepted sport and practice. A standard practice is to slap the dog to make it go faster. All of a sudden, this sport, which is a socially accepted custom up North, is subject to criminal charges because they are causing unnecessary pain to the dogs.

Again, let us look at the phrase, “what is lawful excuse?” For example, the driver of a car is driving down the street while dialling a number on a cell phone and recklessly goes through a stop sign and hits a racoon. With the recklessness standard, the driver is subject to criminal charges for killing an animal without lawful excuse. We do not know the definition of “lawful excuse.”

The use of these subjectively vague terms precludes one from properly assessing their personal liability and does not sufficiently define the offences so that people can understand what conduct is actually prohibited. Without more clarity of these provisions, they will be exposed to challenges that the legislation as it stands now is unconstitutionally vague and the provisions encourage arbitrary and discriminatory enforcement.

I suggest either removing the terms all together or consider refining some of the terms or having exceptions. I adopt on behalf of Canadian Council of Criminal Defence Lawyers the suggestion of the Law Reform Commission of Canada, which states:

de cet article la position de ce groupe qui soutient que le fœtus serait visé par les dispositions envisagées. C’est à cela que nous risquons de nous exposer si nous ne modifions pas ce texte.

Nous craignons que l’emploi de termes inutilement vagues — j’ai cité les adverbes «sauvagement» et «cruellement» — n’ouvre la voie à des poursuites frivoles et ne donne les moyens aux groupes d’intérêt public de harceler les personnes dont ils condamnent la conduite. Revenons à l’exemple des chasseurs sportifs. Les groupes dont je parle, qui s’opposent à la chasse en tant qu’activité sportive, pourront toujours soutenir que des animaux sont tués sauvagement et cruellement. Ils pourront prétendre que la chasse est sauvage et cruelle, ces termes n’étant pas définis. Voilà soudainement que les chasseurs seront exposés à des poursuites au criminel sans savoir vraiment où se situe la limite entre le respect de la loi et l’infraction. L’emploi de termes aussi vagues sera lourd de conséquences pour ceux qui sont appelés à tuer des animaux dans le cadre de leurs activités professionnelles, de leurs loisirs ou par nécessité, parce qu’ils seront dès lors exposés à des personnes qui leur prêteront des intentions sans connaître les us et coutumes des secteurs d’activité considérés. La plupart des groupes dont je parle ne possèdent pas ce genre de connaissances et observent la chose de l’extérieur. Des termes aussi vagues risqueraient donc d’occasionner des recours abusifs au droit criminel.

Je vais vous donner d’autres exemples. Le risque d’abus ne se limite pas aux adverbes «sauvagement ou cruellement», puisqu’ils peuvent aussi être liés à l’emploi de l’expression indéterminée qu’est «causer une douleur [...] sans nécessité». Prenons le cas des résidents du Nord où il est courant d’employer des chiens de traîneau, notamment pour des courses. Il est habituel de faire claquer le fouet pour que les chiens aillent plus vite. Eh bien, avec ce projet de loi, voilà qu’une coutume socialement acceptée dans le Nord risque de donner lieu à des accusations au criminel parce qu’elle peut causer une douleur sans nécessité aux chiens.

Revenons sur l’expression «excuse légitime». Que veut-elle dire? Prenons le cas d’un conducteur de véhicule, par exemple, qui compose un numéro sur son cellulaire et qui, par négligence, brûle un stop et écrase un raton laveur. À cause de la précision «sans se soucier des conséquences de son acte», le conducteur va-t-il être soumis à des accusations au pénal pour avoir tué un animal sans «excuse légitime»? On ne sait pas, ici, ce qu’est une «excuse légitime».

L’emploi de termes subjectifs et vagues empêche qui que ce soit d’évaluer sa responsabilité personnelle et ne parvient pas à définir les infractions auxquelles les gens pourraient s’exposer, en sorte qu’ils ne savent pas quelle conduite est effectivement répréhensible. Si l’on ne précise pas davantage ces dispositions, la loi risque d’être contestée sous prétexte qu’elle est vague sur le plan constitutionnel et que les dispositions en question encouragent une application arbitraire et discriminatoire.

Je recommande, soit d’éliminer toutes ces expressions, soit d’envisager d’en améliorer certaines ou de prévoir des exceptions. Au nom du Canadian Council of Criminal Defence Lawyers, je me fais l’écho de la recommandation de la Commission de réforme du droit du Canada qui se lit ainsi:



No injury or serious physical pain is caused unnecessarily if it is a reasonably necessary means of achieving any of the following purposes: identification, medical treatment, provision of food, hunters, trappers, fishing and other sporting activities conducted in accordance with lawful rules related to them.

Such an exception, I submit, would clarify necessary and unnecessary practices so that the public would better know these offences. I have stated my position on the standards of proof and I will comment further in answer to your questions.

**Mr. Gerald Chipeur, Lawyer, Chipeur Advocates:** Mr. Chairman, honourable senators, first, let me assure you that I have no conflict of interest. I am a vegetarian at home and I am not a hunter. However, I have to oppose this legislation as a constitutional lawyer because it violates the Bill of Rights.

The Bill of Rights guarantees the right to property, and animals right now are property. There may be those who philosophically disagree, but that is the constitutional law in Canada. That is the personal property law of Canada. Any legislation from the Parliament of Canada that impacts the property rights of individuals, in animals, is a violation of the Bill of Rights unless there is a clause in this amendment that says it will apply notwithstanding the Bill of Rights.

I will share with honourable senators a few of the concerns that I have with respect to the issue of property rights and the Constitution. First, as a constitutional lawyer I am also concerned about the freedom of religion concerns that have been raised before you by both the Islamic Council of IMMAMS and the Canadian Jewish Congress. I entirely agree with that. I have practised in the area of freedom of religion my entire career, and I have seen cases in the United States where individuals who have a religious devotion to animals believe that animals deserve almost human-like respect. It is not that animals should not be respected, but the problem is that they raise animals to the same level as humans.

They have used legislation similar to this to harass individuals who have practiced their religion in a particular way for millennia, and animals have been an important part of their ceremonies. This law will be misused by those who disagree for religious reasons with long-held practices of individuals within our society.

It is clear from the Bill of Rights, and I have provided you with a copy of the section 1 (a), that the right of the individual to life, liberty and security of the person and enjoyment of property and the right not to be deprived thereof, except by due process of law, is guaranteed in the Bill of Rights. Unless a form of due process is in place for taking away each individual animal from a person, with compensation, this kind of legislation is inconsistent with the Bill of Rights.

Aucune blessure ni douleur physique grave n'est infligée sans nécessité s'il s'agit d'un moyen raisonnablement nécessaire d'atteindre les objectifs suivants: l'identification, le traitement médical, l'approvisionnement en nourriture, la chasse, le piégeage, la pêche ou toute autre activité sportive licite conforme aux règles qui la régissent.

Je prétends qu'une telle exception préciserait ce qu'il faut entendre par «pratiques nécessaires» et «pratique n'obéissant à aucune nécessité» de manière que le public soit davantage conscient de la nature des infractions en question. Je vous ai donné ma position au sujet des normes de preuve et je serai prêt à y revenir en répondant à vos éventuelles questions.

**M. Gerald Chipeur, avocat, Chipeur Advocates:** Monsieur le président, honorables sénateurs, je tiens tout d'abord à vous dire que je ne suis pas en conflit d'intérêt. Je suis végétarien et je ne chasse pas. Toutefois, je dois m'opposer à ce projet de loi en ma qualité de constitutionnaliste, parce qu'il enfreint la Déclaration des droits.

La Déclaration garantit le droit à la propriété, et les animaux sont actuellement considérés comme une propriété. On peut toujours ne pas être d'accord sur le plan philosophique, mais c'est ce que dit la loi constitutionnelle du Canada. Il s'agit de la loi sur la propriété personnelle. Toute loi du Parlement du Canada qui porterait atteinte aux droits de propriété qu'une personne détient sur un animal enfreindrait la Déclaration des droits à moins de préciser spécifiquement que l'amendement a préséance.

Je me propose de vous faire part de certaines de mes réserves relativement à la question des droits de propriété au regard de la Constitution. Tout d'abord, en qualité d'avocat constitutionnaliste, je suis préoccupé par les questions de liberté de religion qui ont été soulevées devant vous à la fois par le conseil islamique IMMAMS et par le Congrès juif canadien. Je suis tout à fait d'accord avec leur position. J'ai pratiqué dans le domaine de la liberté religieuse toute ma carrière et, aux États-Unis, j'ai vu des affaires concernant des personnes qui entretenaient une telle dévotion pour les animaux qu'elles en étaient venues à considérer qu'ils méritaient presque autant de respect que les êtres humains. Il n'est pas question de nier le respect auquel les animaux ont droit, mais le problème tient au fait qu'ils élèvent les animaux au rang d'être humain.

Certains ont eu recours à la loi pour harceler des individus pratiquant une religion millénaire dans laquelle les animaux jouent un rôle cérémonial important. Eh bien, les personnes qui, pour des raisons religieuses, ne sont pas d'accord avec les pratiques ancestrales de certains groupes de notre société, recourront de façon abusive à ce texte.

Je vous ai fait remettre une copie de la Déclaration des droits où vous verrez qu'il est très clair, à l'article 1, que ce texte garantit à la personne le droit à la vie, à la liberté et à sa sécurité ainsi qu'à la jouissance de ses biens, et le droit de ne s'en voir privé que par l'application régulière de la loi. À moins qu'une procédure équitable ne soit prévue pour retirer un animal d'une personne, avec dédommagement à la clé, une telle loi ne peut qu'aller à l'encontre de la Déclaration des droits.

You are free to pass this kind of law as long as you say that you recognize that we are depriving individuals of property rights, and you are changing the way in which this country will deal with property rights.

I can remember first year law school. Property rights were discussed. We were taught that animals could be, in fact were, the actual property of individuals in most cases.

Section or part 5.1 is a taking of all private property in animals in this country. It turns that private property into public property for one important purpose, the Criminal Code. It would be simple to leave the Criminal Code as it is, because there is virtually no difference between these amendments and the current wording of the Criminal Code, except in one or two critical sections.

The most critical section is 182.2(c), which says that a person may not kill an animal without lawful excuse. Killing an animal that one owns is one of the incidents of property. There could be no more clear violation of a property right than saying to someone with respect to his or her piece of property that you may not do what you used to be able to do with it.

We can have a discussion about philosophy and whether we should be able to do it. However, if we are to do that, let us be honest about it. Let us say that we are taking away a property right. We are taking a piece of property that was personal, and we are making it public and treating it accordingly under the legislation.

Let me give you a few examples of how the first three subsections of 182.2 could be, and most certainly will be, misused if this amendment is passed as written.

First of all, fish farmers will be prosecuted. Fish farming and any other encaged environment will become dangerous. If someone were to ask me for an opinion as a lawyer whether that person could engage in this kind of activity, I would have to say that I do not know. I would have to recommend that the person get out of that business immediately because he would be open daily to prosecution for that farming.

Fly fishing and other forms of fishing where you have catch and release would be at risk. I have the most recent *Fish Magazine*. They encourage all fishers to release. Catch and release is an important part of stewardship and maintaining the environment. If you read these sections, it is clear that if you are fishing for pleasure, and you cause harm to that fish by snagging it with that hook and then throwing the fish back alive, you simply did that for your own pleasure. There is no lawful excuse for doing that, no excuse that would stand up in court.

Say good-bye to the Calgary Stampede, no doubt about it. I came from a program at the Hyatt in Calgary. There was a dog show there. I could not give an opinion to a dog show that they would not be prosecuted for what they would be doing.

Vous pouvez adopter ce genre de texte dans la mesure où vous êtes bien conscients que vous allez priver la personne d'un droit à la jouissance de ses biens et que vous allez modifier la manière dont on considère le droit à la propriété au Canada.

Je me rappelle ce qu'on disait en droit des biens en première année d'école de droit. On nous avait enseigné que, dans la plupart des cas, les animaux sont de véritables propriétés individuelles.

La partie V.1 se trouve à retirer toute la notion de propriété privée d'animaux au Canada. Elle transforme la propriété privée en propriété publique et cela dans un texte très important, le Code criminel. Il aurait été plus simple de laisser le Code inchangé parce qu'il n'est pas très différent des amendements proposés, à l'exception d'un ou deux articles importants.

La disposition la plus importante est l'alinéa 182.2(1)c qui précise que nul ne doit tuer un animal sans excuse légitime. Le fait de tuer un animal que l'on possède est une des incidences de la propriété. Il n'existe pas d'atteinte plus évidente au droit à la propriété que de dire qu'une personne ne peut pas utiliser sa propriété comme elle avait le pouvoir de le faire dans le passé.

Nous pourrions toujours tenir une discussion philosophique quant à la nécessité d'introduire cette notion. Quoi qu'il en soit, si nous adoptons ce principe, faisons-le honnêtement. Admettons que nous retirons un droit à la propriété. Nous allons désormais considérer qu'une propriété jusqu'ici personnelle est publique et nous allons la traiter en conséquence dans la loi.

Je vais vous donner quelques exemples de la façon dont les trois premiers paragraphes de l'article 182.2 pourraient être et seront sans doute utilisés à tort et à travers si cet amendement devait être adopté tel quel.

D'abord, les pisciculteurs seront poursuivis. La pisciculture sera visée, comme toutes les activités où des animaux sont en cage. Si une personne désireuse de se lancer dans ce genre d'activité venait consulter l'avocat que je suis, je serai contraint de lui dire que je ne sais pas. Je lui recommanderais de faire immédiatement autre chose parce qu'elle pourrait devenir la cible de poursuite au quotidien.

La pêche à la mouche et les autres formes de pêche où l'on prend le poisson avant de le relâcher serait également visée. J'ai le tout dernier numéro de *Fish Magazine*. On y encourage tous les pêcheurs à relâcher leurs prises. La capture suivie de la relâche est importante pour protéger l'environnement. Eh bien, à la lecture de ces dispositions, vous verrez que si l'on pêche pour son plaisir et que l'on cause une douleur au poisson en l'attrapant avec un hameçon avant de le relâcher vivant, on ne le fait que pour son plaisir et l'on n'a pas d'excuse légitime. Aucune excuse ne résisterait devant un tribunal.

C'en serait fini du Stampede de Calgary, c'est certain. Je reviens d'un programme de perfectionnement qui s'est déroulé au Hyatt à Calgary. Il y avait une exposition canine. Je ne pourrais certainement pas garantir aux organisateurs de ce genre d'exposition qu'ils ne seraient pas poursuivis pour ce qu'ils font en vertu de cet amendement.



There are a number of other sections that create problems. You have my submission. I will not take any more of your time other than to note a most problematic section.

Section 182.31(c) would make a criminal offence of negligently killing the family cat if you went through a stop sign and got into an accident as a result of your negligence. However, if the rest of the family were also killed, — wife and children — it would not be a criminal offence. Not only do we have the elevation of animals to the level of the human, but we also have an elevation above that of the individual human being in our society.

That is a choice that you must make, but if you make that choice, make it consciously and put a clause in that says that this piece of legislation is effective notwithstanding the guarantee of property rights in the Bill of Rights.

**Mr. Gary Trotter, Law Professor, Queen's University:** I am not here on behalf of any group. I have personal views, which are irrelevant. I am here, as a criminal law academic and former prosecutor, to be of assistance on these issues. I have had the benefit of reading much of the previous testimony of witnesses before this committee.

My basic submission is that a number of aspects of this bill lack clarity in important respects. There are some key concepts here that need to be better defined and straightened out before this bill is allowed to go forward.

If they are not, it is my submission that it will lead to confusion. It will lead to frustration and essentially, unnecessary litigation.

Failure to define more of these concepts with better clarity will dump these problems on to the courts in the end. In my submission, there is a chance to do better by avoiding that.

As I understood it, there were two points to this bill that the Department of Justice explained. The first was to increase penalties in response to certain horrendous and publicized events regarding animals. That is a value judgment made by the department. That is fine.

The problems with this legislation are taken up in the Department of Justice's second objective, which is to try to simplify and rationalize these offences. That would seem simple given that there are only a couple of sections of the Criminal Code with which to tinker.

However, it is not simple because the Department of Justice had to negotiate an irony here. We have animal cruelty provisions that operate in an environment where society accepts a certain amount of killing of animals, sometimes even for sport. Killing animals is justified in certain circumstances. We operate in an environment where animals are killed for other types of greater good reasons.

Plusieurs autres dispositions font problème. Vous avez le résumé de mon mémoire en main. Je ne prendrai pas plus de votre temps si ce n'est pour porter à votre attention le passage de la loi qui est le plus problématique de tous.

Il s'agit de l'alinéa 182.3(1)c) qui transforme en infraction pénale le fait de tuer par négligence le chat de la famille pour avoir brûlé un stop ou quand le chat décède dans un accident à cause de la négligence du conducteur. Si le reste de la famille est également tué dans cet accident — l'épouse et les enfants — il ne s'agit pas d'une infraction pénale. Ainsi, l'animal est élevé au rang d'être humain et plus encore.

C'est le choix que vous devez faire, mais si vous optez pour ces amendements, faites-le en étant pleinement conscients de ce que cela signifie et précisez que cette partie, telle que modifiée, a préséance sur les droits à la propriété actuellement garantis dans la Déclaration des droits.

**M. Gary Trotter, professeur de droit, Université Queen:** Je ne représente aucun groupe. J'ai simplement des vues personnelles à exprimer qui sont pertinentes au débat. Je me présente devant vous en qualité de professeur de droit criminel et d'ancien procureur dans l'espoir de vous aider sur ces questions. J'ai l'avantage d'avoir pu lire la majorité des témoignages de personnes qui m'ont précédé devant ce comité.

Je soutiens foncièrement que plusieurs aspects de ce projet de loi ne sont pas clairs à bien des égards. Nous sommes en présence de concepts fondamentaux qu'il conviendrait de mieux définir avant de faire passer ce projet de loi à l'étape suivante.

Je soutiens que, si nous ne le faisons pas, ce texte sera source de confusion. Il en frustrera plus d'un et occasionnera des poursuites inutiles.

Si l'on ne définit pas mieux ces concepts, ce sont les tribunaux qui, au bout du compte, seront appelés à trancher. Je prétends qu'il est possible d'en réchapper et d'éviter ce genre de chose.

D'après ce que j'ai cru comprendre, le ministère de la Justice a fourni deux explications à l'appui de ce projet de loi. D'abord, il a dit que ce texte vise à infliger des peines plus sévères en réponse à certains événements horribles relatifs à des animaux, événements qui ont fait beaucoup de bruit dans la presse. Il s'agit-là d'un jugement de valeur porté par le ministère et je n'y vois pas de problème.

En revanche, c'est le second objectif poursuivi par le ministère de la Justice qui pose problème; cet objectif consiste à simplifier et à rationaliser les peines en question. On aurait pu penser que cette tâche serait simple, puisqu'il suffisait de remanier seulement deux ou trois articles du Code criminel.

Malheureusement, ce n'est pas simple parce que le ministère de la Justice s'est retrouvé face à une grande contradiction. Il existe des dispositions relatives à la cruauté envers les animaux dans un contexte où la société accepte que des animaux soient tués parfois même dans le cadre d'activités sportives. Il est donc justifié de tuer des animaux dans certaines circonstances. Dans ce même contexte, des animaux sont tués pour d'autres raisons, plus nobles.

The Department of Justice has not put forward a package that allows a proper negotiation in this environment. People are entitled to know in advance whether their acts will be criminalized. In my respectful submission, this bill is problematic because it does not guarantee that assurance.

You have probably heard enough colour of right argument to last forever. I will not retrace the debate. I read the initial debate between Mr. Mosley and Mr. Code. With great respect, I agree with Mr. Code. He is undoubtedly correct when he says that colour of right is not a recognized general common law defence.

Certainly, colour of right does have a common law aspect to it. However, basically, the definitional level tells us what it is. That is not enough to say that it comes into the Criminal Code through section 8(3).

With respect to the comments of Professor Sklar, it is good to look at what Granville Williams said. However, it does not help us. It is a common law concept in England. The question is whether it has come through the door of section 8(3). The weight of authority suggests that it has not.

I point to Justice Lemire, speaking for himself in the *Jorgensen* case, who seemed to operate on the assumption that colour of right was not a general common law defence. More explicitly, in the case of *Jones*, which you have been referred to, this stands for the proposition that colour of right is not a general common law defence.

The seven-person court said the following: "The appellant cited no authority for the proposition that colour of right is relevant to any crime which has not embraced the concept within its definition."

The Supreme Court of Canada accepted that as a proposition for the resolution of that case. If it were a common law defence, it may well have applied in that case, but it did not. While it is a lotteries case or a gaming case, it has wider ramifications. On that definitional point, the academics, particularly Mr. Stuart, who is my colleague and friend, espouses the position that it is not a common law defence.

If you are tired of that debate, let us move to the more pragmatic aspect. No one seems to debate that colour of right should be part of this legislation or regime. Why not put it in? Probably 50 per cent of your witnesses say that colour of right is in through section 8(3) and 50 per cent say that it will be left up to the courts, unless senators decide positively to put it in and clarify this interesting, maybe not academic, debate. At least we would then know.

Or, le ministère de la Justice n'a pas préparé un document qui permet de véritablement évoluer dans ce contexte. Tout le monde a le droit de savoir d'avance quels actes sont répréhensibles. Je soutiens respectueusement que ce projet de loi pose problème parce qu'il n'apporte justement pas cette connaissance.

Vous en avez sans doute entendu assez sur l'apparence de droit pour que je ne reprenne pas tout le débat. J'ai lu les échanges du début entre Me Mosley et Me Code et je me permets de dire que je suis d'accord avec le dernier. Il a sans doute raison d'affirmer que l'apparence de droit n'est généralement pas admise comme un moyen de défense en common law.

Il est certain qu'elle présente certains des éléments des moyens de défense prévus par la common law mais c'est vraiment dans la définition que l'on sait ce dont il retourne. Actuellement, la définition n'est pas suffisante pour établir que cette partie tombe sous le coup du paragraphe 8(3) du Code criminel.

Pour ce qui est des remarques du professeur Sklar, il est toujours bon de revenir sur ce qu'a dit Granville Williams, mais cela ne nous aide pas beaucoup, puisque cet auteur traite d'un concept de common law en vigueur en Angleterre. La question est de savoir s'il peut s'appliquer dans le cas du paragraphe 8(3). Jusqu'ici, la jurisprudence tend à prouver que tel n'est pas le cas.

Permettez-moi de vous citer le juge Lamer qui, commentant a posteriori ce qu'il avait énoncé dans la décision *Jorgensen*, semble partir du principe que l'apparence de droit n'est pas un moyen de défense généralement prévu par la common law. Plus précisément, dans l'arrêt *Jones*, qui a été mentionné ici, on comprend que l'apparence de droit n'est pas un moyen de défense prévu par la common law.

Les sept juges de la Cour ont en effet déclaré: «Aucun précédent n'a été cité [par l'appelant] à l'appui de la prétention que l'apparence de droit s'applique à toute infraction dont la définition n'englobe pas ce concept».

La Cour suprême du Canada s'est appuyée sur ce raisonnement pour rendre son jugement. S'il s'était agi d'un moyen de défense prévu par la common law, il aurait pu s'appliquer à cette cause, mais tel ne fut pas le cas. Même si cette affaire concerne spécifiquement les loteries ou le gibier, elle est lourde de conséquence. Par rapport aux définitions qui en sont données, les universitaires et surtout Me Stuart, qui est mon collègue et ami, sont d'avis qu'il ne s'agit pas d'un moyen de défense prévu par la common law.

Si vous en avez assez de ce débat théorique, passons donc à des choses plus terre à terre. Personne ne semble remettre en question l'idée que l'apparence de droit doit faire partie de notre régime légal. Pourquoi ne pas l'inclure? Sans doute parce que la moitié de vos témoins ont dit que l'apparence de droit est effectivement prévue au paragraphe 8(3) et que l'autre moitié était d'avis qu'il appartenait aux tribunaux de trancher, à moins que les sénateurs ne décident d'inscrire clairement ce principe dans l'amendement et ainsi de tirer au clair ce débat fort intéressant mais peut-être pas théorique. Au moins, nous serions fixés une fois pour toute.



Arguments by the Department of Justice that to make such a provision would be untidy are, in my submission, unconvincing. Section 182.5, which makes reference to section 8(3), is untidy. It is the cost of clarification in respect of the issue of lawful excuse.

I am not sure what "lawful excuse" really means and I think a number of academics, if you press them, would say that they are not sure what the boundaries of lawful excuse are.

In the context of this proposed legislation, we are not talking about lawful excuse in terms of cruelty. Cruelty is cruelty. There is no excuse for being vicious, cruel or brutal with an animal. However, it comes into play when the issue is killing — certain permissible kinds of killing. In its package, the Department of Justice has decided to load that onto this concept of lawful excuse and lawful authority. In my submission, that is not good enough. People should know ahead of time what kind of conduct is caught by this legislation. This is not new. The Law Reform Commission of Canada, which has set out in the recommendations that were provided to all of us, suggested, a number of years ago, that animal cruelty provisions state what is lawful and what is not lawful.

In my respectful submission, that should be done in this case, as well, because leaving it with lawful excuse or authority is essentially dumping these important problems of value and judgment onto the courts.

**The Chairman:** Thank you.

**Mr. Sklar:** May I have two minutes for rebuttal?

**The Chairman:** Mr. Sklar, you will have a chance to speak further.

**Senator Beaudoin:** This is a real debate.

Mr. Chipeur, section 7 of the Charter does not deal with the economic aspects of property. There is no doubt about that. However, you said that the Bill of Rights does deal with the economic aspect of property and that we should apply it to this proposed legislation. It is true that the Bill of Rights is still in place, even though we now have the Charter. We do not refer to it often, but we still do, on occasion.

Mr. Chipeur and Mr. Sklar, does this include animals as property? The bill, if I understand correctly, does not seem to deal with it that way in the sense that with Bill C-10B, we do not have the question of the right of property, if I am not mistaken. Without Bill C-10B, we have the right of property. I was surprised by the testimony of REAL Women when they said that a fetus is an animal. I would like to know if the question of property would apply, in your reasoning, because it is not contemplated in Bill C-10B. I understand you to say that is why you are against Bill C-10B.

Je ne trouve pas convaincants les arguments du ministère de la Justice qui prétend que l'inscription d'une telle disposition serait déplacée. C'est plutôt l'article 182.5, qui renvoie au paragraphe 8(3), qui est déplacé. C'est le prix qu'il faut payer pour préciser ce qu'il faut entendre par excuse légitime.

Personnellement, je ne sais pas exactement ce que veut dire «excuse légitime» et je suis certain que nombre d'universitaires, si vous les y poussiez, vous diraient qu'ils ne savent pas exactement où commence et où finit l'excuse légitime.

Dans ce projet de loi, il n'est pas question d'excuse légitime dans le contexte de la cruauté. La cruauté est absolue. Il n'existe pas d'excuse à la malveillance, à la cruauté ni à la brutalité envers un animal. En revanche, l'excuse légitime intervient quand un animal est mis à mort, parce qu'il y a des cas où la mise à mort est autorisée. Dans ce projet d'amendement, le ministère de la Justice a décidé de s'en remettre au concept de l'excuse légitime et à celui du précédent légal. Je soutiens que cela ne suffit pas. On devrait savoir d'avance quel genre de conduite est visé par cette loi. Il n'y a rien là de nouveau. La Commission de réforme du droit du Canada, qui a formulé les recommandations qu'on vous a lues, a suggéré il y a plusieurs années que les dispositions relatives à la cruauté envers les animaux stipulent ce qui est légitime et ce qui ne l'est pas.

Je prétends, respectueusement, que c'est ce que nous devrions faire dans ce cas également, parce que si l'on s'en remet aux notions d'excuse légitime ou de pouvoir légal, on s'en remet aux tribunaux pour toutes ces questions de valeur et de jugement.

**Le président:** Merci.

**M. Sklar:** Pourrais-je avoir deux minutes pour rétorquer?

**Le président:** Vous aurez l'occasion d'y revenir plus tard, monsieur Sklar.

**Le sénateur Beaudoin:** Nous sommes en présence d'un vrai débat.

Monsieur Chipeur, l'article 7 de la Charte des droits et libertés ne traite pas des aspects économiques de la propriété. C'est certain. Cependant, vous avez dit que la Déclaration des droits traite effectivement de l'aspect économique de la propriété et que nous devrions appliquer ce principe au projet de loi. Il est vrai que la Déclaration des droits demeure valable, même si nous nous sommes dotés d'une charte. On n'y fait souvent pas souvent allusion, mais cela arrive à l'occasion.

Maître Chipeur et maître Sklar, cela fait-il des animaux une propriété? Si j'ai bien compris, la Déclaration ne semble pas en disposer de la même façon en ce sens qu'avec le projet de loi C-10B, il n'est pas question du droit à la propriété. Le droit à la propriété existe hors du projet de loi C-10B. J'ai été étonné par les représentantes de REAL Women qui ont affirmé dans leur témoignage qu'un fœtus est un animal. J'aimerais que vous me disiez si la notion de propriété s'appliquerait, parce qu'elle n'est pas envisagée en tant que telle dans le projet de loi C-10B. J'ai cru comprendre que c'est pour cela que vous vous prononcez contre ce projet de loi.

**Mr. Sklar:** I do not know if I will respond directly to your question but I do not agree with the submission made about the application of the Bill of Rights. On a more fundamental ground, that it deprives individuals of private property. Individuals do not have full reign over using their property. This proposed legislation states that you cannot unnecessarily cause pain, suffering, injury or death without lawful excuse. If you burn down your own house in a reckless and dangerous fashion, that is a criminal offence. If you burn down your house in a way that endangers your neighbour, that is a crime — arson. No one has ever claimed that it is an infringement of their use of personal property. Firearms are personal property but they are regulated strictly.

With all due respect to my colleague, I do not see his Bill-of-Rights argument. This is only depriving people of unnecessary cruelty toward their animals. You cannot use a gun freely under the law. That is a crime, even though it is an individual's personal property. I do not see any merit in the argument presented here on that point.

**Senator Beaudoin:** You are against the bill, as it stands, Mr. Chipeur. Mr. Sklar, you suggested that we leave the bill as it is, with no amendment —

**Mr. Sklar:** Yes, I agree with that.

**Senator Beaudoin:** — on this aspect of property.

Colour of right is another aspect and the definition has been well debated. Some have proposed an amendment or are in favour of an amendment. Having heard the scientific explanation, I came to the conclusion that the definition in the bill is not the best, although we may improve on it.

Each of you is taking the opposite stance. Mr. Sklar, you want the bill passed as it stands and Mr. Chipeur, you want us to vote against the bill as it stands.

**Mr. Chipeur:** I will give you an example. If I have a gun that I choose to dismantle properly and melt it down, destroy it and burn it, I have to do that in compliance with the law. However, I am free to do that because it is my gun and so I am free to destroy it. The current law states that I am free to destroy my animals and I do not need an excuse.

You may not like that or think that is good policy. If it is not, then amend the bill as proposed. The fact is, animals are property. Property is really only certain rights that we have with respect to things. As much as people may not believe that animals are things, they are things in law.

**M. Sklar:** Je me demande si je vais répondre directement à votre question, mais je ne suis pas d'accord avec ce qui a été dit au sujet de l'application de la Déclaration des droits de la personne. Fondamentalement, la Déclaration prive l'individu du droit à la propriété privée. On n'a plus les pleins pouvoirs sur sa propriété. Le projet de loi stipule que l'on ne peut causer de douleur, de souffrance ou de blessure à un animal ou qu'on ne peut le tuer que si l'on a une excuse légitime. Si vous mettez le feu à votre maison par négligence ou en agissant de façon dangereuse, il s'agit d'une infraction criminelle. Si, en mettant le feu à votre maison, vous faites courir un danger à vos voisins; il s'agit d'un crime, d'un incendie criminel. Jamais personne n'a soutenu que cela constitue une privation du droit à la propriété personnelle. Les armes à feu sont des biens personnels, mais leur possession est strictement réglementée.

Sauf le respect que je dois à mon collègue, j'estime que l'argument de la Déclaration des droits est sans valeur dans ce contexte. Ici, il est simplement question d'empêcher des gens de faire preuve d'une cruauté gratuite envers leurs animaux. Après tout, on ne peut pas librement utiliser une arme à feu en vertu de la loi. L'utilisation d'une arme est un crime, même si elle est une propriété personnelle. L'argument qui nous a été présenté ici ne me convainc pas.

**Le sénateur Beaudoin:** Maître Chipeur, vous êtes contre le projet de loi dans sa forme actuelle. Maître Sklar, quant à vous, vous prétendez qu'il faut laisser le projet de loi tel quel sans le modifier...

**M. Sklar:** Oui.

**Le sénateur Beaudoin:** ... sur cette question de propriété.

L'apparence de droit est un autre aspect de la question et l'on a beaucoup parlé de la définition à ce sujet. Certains se sont dit favorables à un amendement et d'autres y sont même allés de leurs propositions. Après avoir entendu les explications scientifiques qu'on nous a fournies, j'en suis venu à la conclusion que la définition actuelle du projet de loi n'est pas idéale et qu'elle gagnerait à être améliorée.

Vous avez des points de vue opposés à cet égard. Maître Sklar, vous voulez que le projet de loi soit adopté sans modification et vous, maître Chipeur, vous voudriez que nous votions contre le projet dans sa forme actuelle.

**M. Chipeur:** Je vais vous donner un exemple. Si j'étais propriétaire d'une arme à feu et que je choisisse de la détruire, de la faire fondre, de la scier et de la jeter au feu, je devrais le faire dans le respect de la loi. Il demeure que je serais libre de le faire parce que ce serait mon arme à feu et que j'aurais la liberté de la détruire si je le voulais. Pour l'instant, la loi stipule que je suis libre de détruire des animaux qui m'appartiennent et que je n'ai pas besoin de trouver d'excuse pour cela.

Vous pouvez réprouver la chose ou estimer qu'il ne s'agit pas d'une bonne politique et, si tel est le cas, alors modifiez le projet de loi. Il demeure qu'un animal est un bien. Qui dit bien, dit certains droits que nous possédons sur eux. Même si certains n'apprécient pas que des animaux puissent être considérés comme des biens, c'est ce qu'ils sont aux yeux de la loi.



Therefore, there is no doubt that if the Criminal Code restricts my ability to burn my gun and destroy it, then that would be an infringement of my property rights in that gun because I am not free to destroy it.

Parliament's job under the Criminal Code and under all legislation is to protect property rights. That has been true for the last thousand years. Parliament has always been expected by the courts and by society to protect property rights. In this case, instead of protecting property rights that are granted and controlled by the provinces, Parliament is turning it around and destroying property rights.

Again, there is nothing wrong if you disagree with me philosophically. However, do it in an obvious way and do it constitutionally by saying that the act is effective notwithstanding the Charter of Rights.

There is no doubt that my ability to deal with my animal is impacted by this. It is impacted in a way that is not obviously related to any public policy purpose.

**Senator Beaudoin:** This protection of property is not in the Charter of Rights. There is a concept of property in the Bill of Rights. I agree with you. Do you have the property of an animal? You base your thesis on this.

**Mr. Chipeur:** It would be possible to say that all animals will have all of the same rights as human beings, from here on in. If Parliament wanted to do that, it could. I am saying that you must do it by saying the Bill of Rights notwithstanding. If you do not do that, you would have to compensate all of the animal owners in this country for taking away their right to deal with their animals as they have for centuries been able to deal with their property rights.

**Mr. Sklar:** The present section 446 of the Criminal Code is also unconstitutional.

**Mr. Chipeur:** That is absolutely not correct because 446 does not include the provision that you may not kill your animals. The main difference between the current provision and the new provision is that previously, the law protected your animals from others. Now, the law protects your animals from you and turns your animals into a public property instead of a private property. That is the proper interpretation of the law.

**Senator Baker:** We have had some great testimony before this committee. We have had a variety of opinions. I want to get to a conflict that we have now between the witnesses concerning colour of right.

It is interesting that the conflict is between two well known authors in the field of law. Of course, we appreciate Mr. Chipeur because we followed him in his cases before the Supreme Court. I imagine most people have supported some of his causes, even his challenges to the Elections Act.

Ce faisant, si le Code criminel limitait ma capacité de découper mon arme et de la détruire par le feu, il porterait atteinte à mon droit de posséder cette arme parce que je ne serais pas libre de la détruire.

Le Parlement est tenu, en vertu du Code criminel et de toutes les autres lois, de protéger le droit à la propriété. Le droit des biens existe depuis 1 000 ans. Les tribunaux et la société se sont toujours attendus à ce que le Parlement les protège. En l'espèce, plutôt que de protéger ces droits garantis et contrôlés par les provinces, le Parlement vient nous les retirer.

Il n'y a rien de mal à s'opposer à ce je dis sur un plan philosophique, mais il faut alors le faire ouvertement, constitutionnellement, en précisant que ce projet de loi a préséance sur la Charte.

Il ne fait aucun doute que ma capacité de disposer de mon animal est limitée par ce texte. Et elle est limitée d'une façon qui, à l'évidence, est sans rapport avec l'objet d'une quelconque politique publique.

**Le sénateur Beaudoin:** Cette protection de la propriété n'est pas prévue dans la Charte des droits, c'est un concept qui appartient à la Déclaration des droits. Je suis d'accord avec vous. A-t-on la propriété d'un animal? Vous fondez toute votre thèse là-dessus.

**M. Chipeur:** À partir de là, on pourrait soutenir que tous les animaux bénéficient des mêmes droits que les êtres humains. Si le Parlement voulait agir ainsi, il le pourrait. Tout ce que je dis, c'est que si vous voulez aller dans ce sens, vous devrez préciser que ces dispositions ont préséance sur celles de la Déclaration des droits. Sinon, vous devrez dédommager tous les propriétaires d'animaux du Canada parce que vous leur aurez retiré le droit de disposer de leurs animaux, comme ils peuvent disposer de leur propriété depuis des siècles.

**M. Sklar:** L'actuel article 446 du Code criminel, lui aussi, est inconstitutionnel.

**M. Chipeur:** C'est tout à fait faux, parce que l'article 446 ne prévoit pas que l'on puisse tuer son animal. La principale différence entre la disposition actuelle et la nouvelle tient au fait qu'avant, la loi protégeait votre animal contre l'action des autres. Désormais, elle le protège animal contre vos actions et, de bien privé qu'il était, elle transforme en bien public. C'est ainsi qu'il faut interpréter la loi.

**Le sénateur Baker:** Nous avons entendu des témoignages très intéressants. Nous avons aussi entendu toute une variété d'opinions. Je vais maintenant passer au différend qui oppose nos témoins à propos de l'apparence de droit.

Il est intéressant de constater que cette question oppose deux auteurs bien connus dans le domaine du droit. Nous apprécions, certes, la présence de Me Chipeur parce que nous l'avons suivi dans les causes qu'il a défendues devant la Cour suprême. J'imagine que la plupart des Canadiens étaient d'accord avec certaines de ses causes et même avec sa contestation de la Loi sur les élections.

Of course, we also welcome Mr. Weinstein to the committee. He is a brilliant young lawyer who has appeared before the Ontario Court of Appeal on many occasions in the past several years. He won a case three weeks with ago. And he used as the precedent *R. v. Sheppard*, the Newfoundland case. We congratulate you for the wisdom of your choice of precedence. Perhaps when you get a chance, you can explain to us what you intend to do now with the case. It is something like the dog that chases the eighteen-wheeler. What does he do when he catches it. In this case, the case is sent back to the court for trial on two sections of the Criminal Code, which are difficult to argue, being impaired and point zero weight.

Two professors here are in conflict. Professor Trotter is well known in this country, not only for his books on bail that have been used and quoted in the Supreme Court and everywhere else, but also for his other publications that deal not only with bail, but prior to and after bail.

Professor Sklar, is the only academic who was used by any Court of Appeal to wind up a case. Do you remember that in 1978? You wrote something called, "Catch Words and Cart Wheels." You did not know it, but the final words of that judgment by the Court of Appeal quoted you. Your quote regarded the use of evidence and the exclusion of the evidence. You said that if there were such a strong point, the exclusion would be an affront to common sense. The judge said in his final words in the Court of Appeal that the case was an affront to common sense.

Are some of your comments an affront to common sense? You quoted from *R. v. Jorgensen*. You quoted *Sopinka* a moment ago. That is in the main body of the judgment. Justice Lemire did not disagree with the judgment. His opinion was given after Don Stuart's words in the commentary at the beginning. It is like that in *Carswell*.

Former Chief Justice Lemire was dealing with exceptions to section 19 of the code. He was dealing with officially induced error. He departed briefly, in paragraph 6, and he said that there were already exceptions to ignorance of the law. One exception is where a person did not know that the law had been changed because they had not read it in print. The second exception was in cases of the codification of colour of right. That seems pretty clear and completely contrary to your opinion concerning the codification of colour of right.

Perhaps you could also comment on *R. v. Watson* from the Newfoundland Court of Appeal in which they say it not only applies to proprietary rights but other rights. In fact, the Courts of Appeal across this country have said unanimously that colour of right also applies to mistakes of law.

Nous nous réjouissons aussi de voir parmi nous Me Weinstein qui est un jeune avocat très brillant qui, depuis plusieurs années, plaide devant la Cour d'appel de l'Ontario. Il a même remporté une cause il y a trois semaines. Il s'est appuyé de nouveau sur la jurisprudence établie dans *R. c. Sheppard*, une affaire de Terre-Neuve. Nous vous félicitons pour ce choix avisé. Quand vous en aurez la chance, vous pourriez nous expliquer ce que vous avez l'intention de faire dans ce cas. On a un peu l'impression d'être en présence d'un chien qui se lance à la poursuite d'un semi-remorque. Que fait-il quand il le rattrape? En l'espèce, cette affaire a été renvoyée au tribunal de première instance qui est appelé à rendre un jugement au regard de deux articles du Code criminel, deux articles à propos desquels il est difficile de plaider, puisque la personne conduisait en état d'ébriété avec 0,80 grammes d'alcool dans le sang.

Nos deux professeurs divergent donc d'opinion. Le professeur Trotter est très connu au Canada, non seulement pour ses ouvrages sur la libération sous caution, qui ont été amplement utilisés et cités dans les jugements de la Cour suprême et partout ailleurs, mais aussi pour ses autres publications qui traitent de ce sujet et de ce qui précède et suit la libération sous caution.

Le professeur Sklar est le seul universitaire à avoir été cité dans le jugement d'une cour d'appel. Vous vous rappelez, c'était en 1978? Vous aviez écrit un texte qui portait le titre, je crois, de «Catch Words and Cart Wheels». Vous ne le saviez pas, mais dans ses conclusions, la Cour d'appel vous a cité. Il était question de l'utilisation ou de l'exclusion des preuves. Vous souteniez qu'en présence d'une affaire évidente, l'exclusion serait un affront au bon sens. Dans ses conclusions, le juge d'appel a indiqué que l'affaire à juger était un affront au bon sens.

Certaines de vos remarques sont-elles un affront au bon sens? Vous avez cité *R. c. Jorgensen*, et il y a un instant, vous avez cité le juge *Sopinka*. Tout cela se trouve dans le corps du jugement. Le juge Lamer n'était pas en désaccord avec ce jugement. On peut lire ce qu'il en pense dans les commentaires reproduits au début, après Don Stuart. C'est un peu comme dans l'affaire *Carswell*.

L'ex-juge en chef Lamer traitait des exceptions aux dispositions de l'article 19 du Code. Il a parlé d'une erreur imputable à l'autorité compétente. Il s'écarte brièvement de ce raisonnement au paragraphe (6) pour affirmer que cette règle comporte des exceptions en matière d'ignorance de la loi qui sont bien établies dans notre droit. L'une de ces exceptions concernait une personne qui n'était pas au courant que la loi avait été modifiée parce que celle-ci n'avait pas été rendue publique. La deuxième exception concernait l'apparence de droit. Tout cela semble assez clair et totalement contraire avec votre avis concernant la codification de l'apparence de droit.

Vous pourriez aussi peut-être nous faire part de vos réactions au sujet de la décision de la Cour d'appel de Terre-Neuve dans la cause *R. c. Watson* où il est dit que l'apparence de droit s'applique non seulement au droit des biens mais aux autres droits aussi. D'ailleurs, les cours d'appel de ce pays ont unanimement déclaré que l'apparence de droit s'applique aux cas d'erreur de droit.



Could you comment on these things because as you can see, I tend to agree with your fellow professor.

**Mr Sklar:** Thank you, senator. As to the *Jorgensen* case, it would not be the first time that Justice Lemire and Justice Sopinka disagreed. In fact, Mr. Justice Sopinka in that case said that he did not disagree with the chief judge's comments. At end of his opinion he said that those issues were not argued before the court below so he would not comment on them.

No case in Canada has ever decided that colour of right is not a defence to damage to property, even though it might not be mentioned in a particular statute. I agree, as I said, for example, in the *Jones* case that the courts have sometimes looked to the content of the legislation and to the purpose of the legislation and decided that, given the way the crime was defined, colour of right would not be applicable there. That is not unusual. Often, defences are found to be inapplicable to a particular offence because it is not appropriate for that particular offence.

Statutes do not have to list — and this was a point made by the Department of Justice, with which I agree — all the defences that would apply to that particular conduct. Otherwise statutes would be even longer and more unwieldy than many currently are. What I say is that the *Jones* case never said, and no other case in Canada has ever said categorically, that colour of right is not a defence if it is not specified in the statute. That would go against the English authority.

With all due respect to my colleagues, colour of right has been a common law defence and not needed in a statute for several hundred years in England. We are not subject to the English common law, yet our courts in shaping our own criminal law use the English common law frequently. One perfect example of that 10 years ago was the case of *R. v. Jobidon*, where the Supreme Court of Canada, with Mr. Justice Sopinka dissenting on the point, placed great emphasis on a House of Lords decision, and on the English common law, and on section 8(3), in deciding that consent to a fistfight that caused serious harm was vitiated under the common law. They placed great reliance on a House of Lords decision. The courts of Canada continually refer to British cases on questions of the common law defence.

Section 8(3) is given a wide scope by the Supreme Court of Canada. It has even allowed, as the *Kirzner* case held, to create new defences under the common law. They continually refer to British cases, so to suggest that the British cases are not terribly important in interpreting section 8(3) and the question of

Pourriez-vous réagir sur ces points là puisque, comme vous pouvez le constater, j'ai plutôt tendance à pencher du côté de votre collègue.

**M. Sklar:** Merci, sénateur. Pour ce qui est de l'arrêt *Jorgensen*, ce n'est pas la première fois que le juge Lamer et le juge Sopinka sont en désaccord. D'ailleurs, dans cette affaire, le juge Sopinka n'a pas indiqué qu'il était en désaccord avec le juge en chef. Il termine son opinion en disant que ces aspects n'ont pas été soutenus devant la cour et qu'il s'abstiendrait donc de les commenter.

Il n'a jamais été décrété, dans aucune affaire canadienne, que l'apparence de droit n'est pas un moyen de défense dans les cas de dommages à la propriété, même s'il n'en est pas spécifiquement fait mention dans une loi. Comme je le disais, j'admets cependant que les tribunaux ont parfois retenu le contenu des lois et leur objet, comme dans l'affaire *Jones*, pour conclure que, compte tenu de la façon dont le crime était défini, l'apparence de droit ne pouvait être invoquée. Ce n'est pas inhabituel. Il arrive souvent que des moyens de défense ne soient pas applicables à une infraction donnée parce qu'il n'est pas approprié d'invoquer de tels moyens pour cette infraction.

Les lois ne dressent pas la liste — et c'est là le point de vue du ministère de la Justice avec lequel je suis d'accord — de tous les moyens de défense susceptibles d'être appliqués pour une conduite donnée. Si on le faisait, les lois seraient encore plus volumineuses et plus compliquées. Tout ce que je veux dire, c'est que dans l'arrêt *Jones*, pas plus que dans d'autres arrêts canadiens, il est bien indiqué que pour invoquer l'apparence de droit en défense, ce moyen doit être spécifié dans la loi. Cela n'irait d'ailleurs pas à l'encontre de la jurisprudence britannique.

Je me permets d'être en désaccord avec mon collègue pour affirmer que l'apparence de droit est bien un moyen de défense prévu dans la common law et que, des siècles durant, il n'a pas été nécessaire de le stipuler dans les lois britanniques. Le Canada n'est pas sujet à la common law anglaise mais nos tribunaux s'inspirent très souvent de la jurisprudence britannique pour donner forme à notre droit criminel. La cause *R. c. Jobidon*, il y a 10 ans, est un parfait exemple de ce cas de figure où la Cour suprême du Canada, malgré la dissidence du juge Sopinka, a largement invoqué une décision de la Chambre des Lords, la common law anglaise et le paragraphe 8(3) du Code criminel pour statuer que le consentement à participer à un pugilat qui a occasionné de graves blessures était entaché de nullité en vertu de la common law. La Cour suprême s'en est largement remise à une décision de la Chambre des Lords. D'ailleurs, les tribunaux canadiens citent régulièrement des causes britanniques dans des affaires où l'on invoque des moyens de défense prévus par la common law.

La Cour suprême du Canada accorde une portée très large au paragraphe 8(3). Elle a même permis, dans l'affaire *Kirzner*, le recours à de nouveaux moyens de défense en vertu de la common law. Elle cite régulièrement des causes britanniques, ce qui revient à dire que l'on fait fausse route en affirmant que les causes en

common law defences, I would think, would be down right incorrect.

**Senator Baker:** I read where you are going. However, you just mentioned *R. v. Jobidon* as being a good example. That was a case of a consensual fistfight, agreed to by the trier of fact, where someone trained as boxer had gone up to a gentleman in a bar who he suspected had sucker-punched his friend. Do you remember the case?

**Mr. Sklar:** I do not think it is.

**Senator Baker:** Yes, it is. We have Professor Sullivan nodding her head.

**Mr. Sklar:** That was not mentioned in any of the judgments. It is about a fistfight.

**Senator Baker:** When you read the judgments, and some of us have, at trial the judge said that he is acquitted. Why? It is because of the normal defences; that this was a consensual fight. It went to the Court of Appeal, who saw it differently, and then the Supreme Court of Canada agreed with the Court of Appeal. Do you feel comfortable about going so far as to say that it is based on the common law? Yes, you could suggest that there was a suggestion made in English law and the cases going back to the 1600s. Are you comfortable in saying, that is a verification that is present in the common law?

**Mr. Sklar:** I am saying that the court in *R. v. Jobidon* considered many issues, including the authority that was in conflict in Canada, and policy considerations. The trial court had found, by the way, as a question of fact that the accused had not intended, when the fight started, to cause such serious harm as occurred in that particular case, and he did not know the person had become unconscious when he continued to hit him. That was a finding of fact by the trial court.

The court certainly included in its reasons for judgment a reliance as well on, or at least gave considerable weight to, the decision of the British House of Lords that had held that a consensual fistfight of the same nature as happened in *R. v. Jobidon*, consent to that would be vitiated under common law principles. The court several times cited that decision of the House of Lords.

Justice Gonthier specifically referred to section 8(3) by way of saying that the common law can illuminate concepts in our criminal law, such as the question of consent. It is not as if the court felt bound by the House of Lords decision because we do not have the Privy Council any more in Canada to which we have to take appeals. We are not bound. Certainly though they placed a lot of weight, as they should have. The common law comes to this country from England. It was inherited by Canada.

question ne sont pas très importantes dans l'interprétation du paragraphe 8(3) ni dans toute cette question de moyens de défense en vertu de la common law.

**Le sénateur Baker:** Je vois où vous voulez en venir. Toutefois, vous venez juste de dire que l'arrêt *R. c. Jobidon* était un bon exemple. Il s'agissait d'une affaire de pugilat consenti, ce qui avait été reconnu par le juge des faits. Une personne ayant reçu un entraînement de boxeur s'était retournée contre un consommateur dans un bar qu'il soupçonnait d'avoir mis à mal son ami. Vous vous rappelez cette affaire?

**M. Sklar:** Je ne pense pas qu'il s'agit de cela.

**Le sénateur Baker:** Mais oui. Le professeur Sullivan dit oui de la tête.

**M. Sklar:** Cela n'a pas été mentionné dans les arrêts cités. Il s'agissait d'un pugilat.

**Le sénateur Baker:** En lisant ces jugements, comme certains de nous l'ont fait, on s'aperçoit que le juge de première instance a acquitté l'accusé. Pourquoi? À cause d'une défense normale, c'est-à-dire qu'il s'agissait d'un combat entre personnes consentantes. La Cour d'appel a vu la chose différemment et la Cour suprême du Canada lui a donné raison. Vous n'avez pas de problème à dire que l'apparence de droit est automatiquement prévue par la common law? Certes, vous pourriez toujours dire que cela nous est suggéré dans la jurisprudence britannique dans des causes qui remontent aux années 1600. Mais êtes-vous à l'aise d'affirmer que cela se vérifie dans une jurisprudence plus récente?

**M. Sklar:** Tout ce que je dis, c'est que dans l'affaire *R. c. Jobidon*, la Cour a tenu compte de nombreux aspects notamment de jurisprudences qui sont contradictoires au Canada et de considérations de nature politique. Soit dit en passant, le tribunal de première instance a conclu, en tant que question de fait, que l'accusé au début du combat n'avait pas eu l'intention de blesser grièvement son adversaire et qu'il ne s'était pas rendu compte que ce dernier s'était évanoui pendant qu'il continuait de lui taper dessus. C'est la conclusion de fait à laquelle en est arrivé le tribunal de première instance.

Certes, dans les raisons qu'il a fournies pour expliquer sa décision, le tribunal s'est largement fondé sur la décision de la Chambre des Lords ou il y a du moins accordé beaucoup de poids. Cette décision portait sur un pugilat auquel les deux parties avaient consenti de participer, comme dans l'affaire *R. c. Jobidon*, consentement qui était entaché de nullité en vertu des principes de la common law. La cour a maintes fois cité cette décision de la Chambre des Lords.

Le juge Gonthier fait spécifiquement allusion au paragraphe 8(3) pour dire que la common law peut préciser les concepts de notre droit criminel, comme dans le cas du consentement. Nous ne sommes donc pas dans la situation où la Cour se sentirait liée par des décisions de la Chambre des Lords parce qu'au Canada on ne se pourvoit plus en appel auprès du Conseil privé. Nous ne sommes plus liés par ce genre de décision. Certes, la Cour y a, comme de raison, accordé beaucoup d'importance. La common law canadienne nous vient d'Angleterre. Nous en avons hérité des Anglais.



**Senator Baker:** I have read *R. v. Jobidon*, including the trial judgment, the Court of Appeal judgment and the Supreme Court of Canada judgment. The reference to English law goes back to the early 1600s when, although it was consensual, if you cut off someone's hand because they are a beggar, or if you disable someone so they would not have to go to war, in my humble opinion I would say, that is out of the question.

The next one referred to was boxing, and it was declared an assault. That was your second case.

**Mr. Sklar:** There was a hockey assault also.

**Senator Baker:** I do not know if we are comparing apples and oranges, but you have been doing a great job in your position. You have been quoted almost as much as Professor Sullivan. No one will be quoted as much as Professor Sullivan, and the other professor.

**The Chairman:** We welcome Professor Sullivan and we realize that your teaching duties kept you from joining us a little earlier. We thank you for being here and offer you a couple of minutes to make an introductory statement. Then we go back to our questioning.

**Ms. Ruth Sullivan, Professor, University of Ottawa:** Mr. Chairman, I was invited to address two issues. One is whether moving a provision from one section of the code to another, or one part of the code to another, could have legal significance. The short answer is, definitely. Where you place a provision in a legislative scheme naturally colours its interpretation.

I have a nice precedent from the Supreme Court of Canada. Unfortunately it is from a dissenting judgment, but it is certainly from an eminent justice, Mr. Justice La Forest. The case is *R. v. Finta*.

The issue in that case was the significance of the war crime provisions that had been added to the Criminal Code. One of the points Mr. Justice LaForest made was that this particular provision was in Part I of the Criminal Code, the general part. He relied on that fact strongly to infer that there had been no intention to create offence with those provisions. They were merely dealing with territorial scope of the provisions. He relied heavily on the fact that general provisions of the Code deal, as does section 8, with matters to preserve common law defences. Those are interpretive provisions in the general part of the Code. It would be anomalous to find an offence there.

That is a rather striking example but it makes clear how moving things from one part of the Code to another can make quite a significant difference.

The other question I was asked to address has to do with the colour of right defence. I did a quick search of references to colour of right in the Criminal Code. I found only two at the time. Perhaps you have dealt with this already.

**Le sénateur Baker:** J'ai lu tout ce qui concerne l'affaire *R. c. Jobidon*, notamment le jugement en première instance, la décision de la Cour d'appel et l'arrêt de la Cour suprême du Canada. Cette référence au droit britannique, qui nous ramène au début des années 1600, n'est plus pertinente quant à moi. À cette époque, cela concernait les combats entre deux personnes consentantes où l'un des deux adversaires s'est fait couper une main et n'a pu ensuite être envoyé à la guerre à cause de cela.

Il est aussi question d'un combat de boxe assimilé à une agression. C'était votre second cas.

**M. Sklar:** Il y a eu aussi une agression dans un match de hockey.

**Le sénateur Baker:** Je me demande si nous ne sommes pas en train de comparer des pommes et des oranges, mais je dois dire que vous avez fait un excellent travail. Vous êtes presque aussi souvent cité que Me Sullivan. Personne ne sera jamais autant cité que lui et que l'autre professeur.

**Le président:** Bienvenue parmi nous, professeur Sullivan. Nous savons que vos responsabilités d'enseignante vous ont empêchée d'être ici plus tôt. Merci beaucoup de vous être rendue à notre invitation. Nous vous accordons quelques minutes pour une déclaration liminaire, après quoi nous reprendrons nos questions.

**Mme Ruth Sullivan, professeure, Université d'Ottawa:** Monsieur le président, vous m'avez invitée à traiter de deux questions. D'abord, celle de savoir si le fait de déplacer une disposition d'une partie du Code à une autre pourrait avoir une incidence sur le plan légal. Ma réponse sera brève: certainement! Dès que l'on introduit une disposition dans un texte législatif, on colore forcément l'interprétation de ce texte.

J'ai un excellent précédent à vous citer à ce sujet, dans un arrêt de la Cour suprême du Canada. Malheureusement, il s'agit d'une opinion dissidente, mais elle a été émise par un éminent juge, le juge La Forest. Il s'agit de l'arrêt *R. c. Finta*.

Il était question de l'importance des dispositions relatives aux crimes de guerre qui avaient été ajoutées au Code criminel. À ce sujet, le juge La Forest a noté que cette disposition se trouvait déjà à la partie I du Code criminel, c'est-à-dire la partie générale. Il s'est fondé sur ce constat pour conclure que le législateur n'avait jamais eu pour intention de créer une infraction en vertu de ces dispositions qui avaient tout au plus une portée territoriale. Il a insisté sur le fait que les dispositions générales du Code, comme celles de l'article 8, visent à préserver les moyens de défense prévus par la common law. Il s'agit de dispositions d'interprétation que l'on retrouve donc dans la partie générale du Code et il serait anormal que l'on y face état d'infractions.

Voilà un exemple frappant qui montre bien que le fait de déplacer des dispositions d'une partie du Code à une autre peut avoir de lourdes conséquences.

L'autre question que vous m'avez demandé de traiter concerne la défense d'apparence de droit. J'ai effectué une brève recherche sur les occurrences de l'apparence de droit dans le Code criminel. On n'en fait mention qu'en deux endroits, mais vous en avez peut-être déjà parlé.

One example is in Part IX, dealing with wilful and forbidden acts in respect of certain property. The relevant provision here is that no person shall be convicted of an offence under sections 430 to 446 where he proves that he acted with legal justification or excuse and with colour of right.

The existing sections dealing with cruelty to animals are included within this package. It seems to me that if you remove that section — redraft it and stick it elsewhere in the Code — you will definitely take away the colour of right defence. Anyone looking at that evolution will think that it was done intentionally.

To avoid that effect, you need to amend section 429(2) to include a reference to the number of the new provision that you are including, if you wish to preserve the defence. There would be a strong possibility that a court looking at that would conclude that Parliament intended to take away the defence.

**The Chairman:** Thank you, Professor Sullivan. I move now to Senator Andreychuk.

**Senator Andreychuk:** Professor Sullivan, that is exactly the point I had planned to address to one of the other witnesses. However, I will put it to you.

The government officials who testified before us said that it was not the government's intent to change the ability to use that defence by moving the clause. They seemed to put not much weight on the point that you are making that if you do move it from one to the other, Parliament should be seen later to have meant to do something, as opposed to not meaning anything. Am I understanding your point correctly?

**Ms. Sullivan:** I am puzzled by that response. If you were creating this for the first time, then I would agree that it is not necessary to spell out a common law defence. There are only two references to this defence in the entire Code.

Initially, I would have said that you do not need it. One of them refers to the very section about which we are talking. It makes a huge difference, and I am puzzled by the lawyers' response to your observation.

**Senator Andreychuk:** Are you relying on your years of teaching or the years of drafting in the Justice Department when you make those statements?

**Ms. Sullivan:** A bit of both.

**Senator Andreychuk:** When the original section was put in, identifying two defences, the department's comment also was that they were not necessary then. It seems to me, and I am wondering if you think it is correct, that we have to give some intent to Parliament. We need to show that they were not simply adding comfort words. I have not been able to find any evidence, in the speeches or anything, that they were comfort words to elaborate the defences. I do not see where the situation was different.

If we simply had common law defences, we would not have to identify those sections. Does that not lead you to say they must have been put in there for some purpose? Removing them and

C'est, par exemple, le cas à la partie IX qui traite des actes délibérés et interdits dans le cas de certains biens. La disposition pertinente veut que nul ne soit convaincu d'infraction en vertu des articles 430 à 446 quand il est prouvé que la personne a agi avec justification ou excuse légales et avec apparence de droit.

Les dispositions actuelles concernant la cruauté envers les animaux sont reprises dans ce projet de loi. Il me semble que, si vous retiriez cet article — pour le reformuler et le mettre ailleurs dans le Code — vous retireriez du même coup la défense d'apparence de droit. Ceux qui se pencheraient sur cette évolution penseraient alors que vous l'avez fait intentionnellement.

Pour éviter cela, vous devrez modifier le paragraphe 429(2) pour y inclure un renvoi à la nouvelle disposition... si vous désirez préserver la défense d'apparence de droit. Il est fort possible qu'un tribunal examinant cela conclue que le Parlement avait pour intention de supprimer cette défense.

**Le président:** Merci, professeur Sullivan. La parole est au sénateur Andreychuk.

**Le sénateur Andreychuk:** Professeur Sullivan, vous avez précisément abordé la question que j'envisageais de poser aux autres témoins. Maintenant, c'est à vous que je vais la poser.

Les fonctionnaires, quand ils ont témoigné ici, nous ont dit que le gouvernement n'avait pas l'intention de modifier le recours possible à cette défense en déplaçant la disposition d'une partie à l'autre. Ils ont plutôt semblé insister, tout comme vous, sur le fait que si nous déplacions cette disposition, d'aucuns pourraient y voir plus tard une intention plutôt que l'absence d'intention de la part du Parlement. Vous ai-je bien compris?

**Mme Sullivan:** Je suis subjuguée par cette réponse. S'il s'agissait d'un texte tout nouveau, je reconnaîtrais qu'il ne prévoit pas forcément les moyens de défense prévus dans la common law. Il n'existe que deux renvois à ce genre de défense dans tout le Code.

Au début, j'aurai dit que cela n'était pas nécessaire. Un des renvois porte sur l'article même dont nous parlons ici. Cela fait une énorme différence et je suis subjuguée par la réponse que les avocats vous ont faite.

**Le sénateur Andreychuk:** Quand vous faites ce genre de déclaration, est-ce que vous vous fondez sur votre expérience d'enseignante ou sur celle de rédactrice au ministère de la Justice?

**Mme Sullivan:** Un peu sur les deux.

**Le sénateur Andreychuk:** Au début, quand l'article faisait référence aux deux défenses, les gens du ministère nous ont aussi dit que ce n'était pas nécessaire. J'ai eu l'impression, mais je me demande si vous pensez que c'est justifié, qu'il faut attribuer une certaine intention au Parlement. Il faut montrer que ces mots n'ont pas simplement été ajoutés par convenance, pour expliciter ces défenses. Je ne vois pas en quoi la situation était alors différente.

Si nous avions simplement des défenses prévues en vertu de la common law, nous n'aurions pas à préciser ces articles. Cela ne vous amène-t-il pas à conclure que ces précisions existent pour



putting them elsewhere must have some purpose? A court might decide that.

**Ms. Sullivan:** They probably have been left in there by mistake. I do not agree with everything you said, senator, because the code used to be full of these common law defences. The drafters have been taking them out over the years.

I found only two references. I can guarantee that in 1954 there would have been 500 references.

This is probably an oversight. This one did not get taken out in the drafting. I do not think that you need to mention common law defences for them to arise. I think they were in there as matters of notice or possibly as matters of comfort. Under today's drafting convention you would not stick them in.

However, I agree with you that, given that we do have them there, what is being proposed could be interpreted by the courts as reflecting a deliberate intent to remove this defence. I am not saying it would be, but it could be.

I do not see why you would not want to fix it up easily if that is not your intent. All you need do is add two words. You have to open up a new section. I am being politically naive. That is the academic part of me coming out.

Nonetheless, it is fixed by simply adding a reference to the new section number in section 429(2) of the Criminal Code.

**Senator Andreychuk:** That clarifies it.

We had witnesses previously saying, including an eminent defence counsel, that no court would interpret that. I do not see anything that would bind any court from taking the interpretations that you are saying to give weight to the movement of that defence.

**Ms. Sullivan:** It is a possibility. It would be surprising, but it is a possibility.

The other thing about these colour of right defences mentioned here deals with property offences. I am not sure that I brought that reference with me.

However, the colour of right language seems to be associated with property. If you are moving this offence to another part of the Code that is not focused on property in particular, that would further lend credence to an argument that the intention was to remove this particular defence.

Probably, in practice, given the way we protect the rights of the defendant, and when in doubt you resolve doubt in favour of the defendant, he is probably right. It is not likely to happen, but as a matter of statutory interpretation there is an argument to be made.

une bonne raison? Si on retire ces dispositions pour les mettre ailleurs, c'est qu'il doit y avoir une bonne raison. C'est ce que pourrait décider un tribunal.

**Mme Sullivan:** Cela s'est sans doute retrouvé là par erreur. Je ne suis pas d'accord avec tout ce que vous venez de dire, sénateur, parce que, avant, le Code regorgeait de ce genre de défenses prévues par la common law. Les rédacteurs les ont retirées peu à peu au fil des ans.

Il n'y en a plus que deux. Je puis vous garantir qu'en 1954, il devait y en avoir 500.

C'est sans doute un oubli. Celle-ci n'a pas été retirée. Je ne pense pas qu'il soit nécessaire de parler des moyens de défense prévus par la common law pour qu'il soit possible de s'en prévaloir. Ces mentions n'étaient faites que pour aviser le lecteur ou par simple convenance. En vertu des conventions de rédaction actuelles, on ne les conserverait pas.

Il demeure, et je suis d'accord avec vous sur ce point, que ces dispositions n'étant pas là, les tribunaux pourraient interpréter cela comme traduisant une intention délibérée du législateur de retirer ce genre de défense. Je ne dis pas que ce serait garanti, mais ça pourrait arriver.

Je ne vois pas pourquoi vous ne pourriez pas indiquer que tel n'est pas votre intention, ce qui serait facile. Il vous suffit d'ajouter deux mots, il vous suffit de créer un nouvel article. Je reconnais ma naïveté sur le plan politique, mais c'est l'enseignante qui parle.

Quoi qu'il en soit, il suffirait d'ajouter au paragraphe 429(2) du Code criminel un renvoi au nouvel article.

**Le sénateur Andreychuk:** Voilà qui précise la chose.

Des témoins qui vous ont précédée, notamment un éminent avocat défendeur, ont soutenu qu'aucun tribunal n'interprétera jamais cela de la sorte. Je ne vois d'ailleurs rien qui pourrait obliger un tribunal à adopter le genre d'interprétation que vous proposez pour accorder une certaine valeur au fait que le moyen de défense en question a été déplacé d'une partie à l'autre.

**Mme Sullivan:** C'est une possibilité. Ce serait surprenant, mais c'est toujours possible.

L'autre aspect qui touche à l'apparence de droit, dont il a été question ici, concerne les crimes contre les biens. Je ne sais pas si j'ai pris cette référence avec moi.

Quoi qu'il en soit, il semble que la défense d'apparence de droit soit associée à la propriété. Si vous transférez cette infraction ailleurs dans le Code, dans une partie qui ne concerne pas spécifiquement le droit des biens, vous risqueriez de donner du poids aux arguments de ceux qui prétendent que vous aviez bien l'intention de retirer cette défense.

Dans la pratique, étant donné la façon dont les droits des parties défenderesses sont défendus et que, dans le doute, la balance penche en faveur du défendeur, cet avocat a sans doute raison. Il est fort peu probable que cela se produise, mais dans le domaine de l'interprétation des lois, il faut soulever cette possibilité.

**The Chairman:** Professor Sullivan, before you came in, Professor Sklar indicated to the committee that even though it was taken out of one section, colour of right would have been saved under section 8. Do you agree with that?

**Ms. Sullivan:** No. Section 8 preserves common law defences. Thus, I certainly agree with what he was saying about common law defences being an integral part of the Code. They are expressly saved by section 8. I also agree that we go back to British cases to find out what those common law defences are.

We have an anomaly here. You do not need any reference to colour of right with section 8. We have two. That is an anomaly. It will have to be dealt with in some way. Nine times out of 10, it would be dealt with the way the defence counsel was suggesting. My very narrow focus on statutory interpretation suggests that there is a respectable technical argument that could lead one to say that Parliament must have intended to do something different here.

**Senator Joyal:** I have two questions. I want to refer to one of the questions that still puzzles some of us around the table. We are removing animals from the property section of the Code. If you have had an opportunity to read through the transcripts of our committee, you will know that there were questions put to the representatives of the department.

We have been told that this bill does not change anything fundamental; it is just increasing the penalties. That is the way the bill has been introduced to us.

Many of us are being “doubting Thomases” about the global answers that were to constitute this bill. When changes to the Criminal Code are made, they are usually meaningful, unless there was an omission when the code was drafted or when it was amended. This bill removes animals from the property section. The bill does not have animals in the section pertaining to people, although some would prefer to assimilate animals with people. Clearly, the bill does not do that.

My colleague Senator Beaudoin will be pleased with what I am about to say. When we were in the law faculty, we were told that properties entailed three benefits for the owner: uses, fructus and abuses. I agree with Mr. Sklar that abuses, in cases of certain kinds of property, have been regulated in the Criminal Code. You cannot burn down your house in such a way that you cause damage to a neighbour or that constitutes a fire hazard, et cetera. I agree with that. In principle, however, you can make your house disappear. You can go to City Hall, get a permit and demolish the house. You have fundamentally changed your property as a result of that action. You have made your house disappear within the framework of either municipal or provincial legislation.

**Le président:** Professeur Sullivan, juste avant que vous n'arriviez, le professeur Sklar a indiqué au comité que, même si on la retirait d'un article, la défense d'apparence de droit demeurerait valable en vertu de l'article 8. Êtes-vous d'accord?

**Mme Sullivan:** Non. L'article 8 préserve les défenses prévues par la common law. Je suis bien sûr d'accord avec lui quand il affirme que les défenses prévues par la common law font partie intégrante du Code. Elles sont expressément garanties par l'article 8. Je suis aussi d'accord qu'il faut se référer à la jurisprudence britannique pour déterminer ce qui constitue ces fameuses défenses prévues par la common law.

Nous nous trouvons en présence d'une anomalie. Nous n'avons pas besoin de faire un renvoi à l'apparence de droit à l'article 8. Il y en a déjà deux dans le Code. C'est une anomalie. Il faudra en traiter d'une autre façon. Neuf fois sur dix, cette défense est garantie à la façon dont l'avocat défendeur dont vous parliez l'a suggéré. Par le petit bout de ma lorgnette, qui est celui de l'interprétation des lois, je pense qu'on pourrait, techniquement, soutenir que le Parlement a certainement voulu faire quelque chose de différent dans ce cas.

**Le sénateur Joyal:** J'ai deux questions à vous poser. La première en interpelle encore certains autour de cette table. Les animaux sont retirés de la partie du Code qui concerne la propriété. Si vous avez eu l'occasion de lire les transcriptions de nos délibérations, vous aurez constaté que nous avons posé des questions aux représentants du ministère.

Ceux-ci nous ont dit que ce projet de loi ne change fondamentalement rien, qu'il ne fait que durcir les peines. C'est pour cela que ce projet de loi nous a été soumis.

Plusieurs d'entre nous doutent profondément des réponses très générales relatives aux raisons d'être de ce projet de loi. En général, les modifications apportées au Code criminel ne sont pas sans conséquence, à moins qu'elles visent à corriger une omission commise à l'étape de la rédaction du Code ou d'une modification ultérieure. Voilà donc que ce projet de loi retire les animaux de la partie traitant du droit des biens. Il n'est pas fait mention des animaux dans la partie qui traite des infractions contre la personne, bien que certains souhaitent que les animaux soient assimilés à des êtres humains. De toute évidence, ce n'est pas ce que fait le projet de loi.

Mon collègue le sénateur Beaudoin va être ravi d'entendre ce que je vais dire. Sur les bancs de la faculté de droit, on nous a appris que la notion de propriété sous-entendait trois avantages pour les propriétaires: l'usage, le fructus et l'abus. Je conviens, avec Me Sklar, que pour certains types de bien, les abus sont réglementés par le Code criminel. On ne peut mettre le feu à sa maison parce qu'on risquerait d'occasionner des dommages au voisinage et qu'un tel geste constituerait un risque d'incendie. Je suis d'accord avec cela. Toutefois, en principe, vous pourriez toujours faire disparaître votre maison. Vous pourriez aller à l'hôtel de ville, obtenir un permis de démolition et la raser. Vous auriez ainsi fondamentalement changé votre propriété après une telle action. Vous auriez fait disparaître votre maison tout en respectant les cadres légaux municipaux ou provinciaux.



This bill, in respect of section 182.2(b), states that everyone commits an offence who wilfully kills an animal. The way I read this bill is that the owner of an animal is deprived from the third element of the property, which is abuse. Suppose I have a cat and I have a gun for which I have a permit because it is registered. Then, suppose I take my gun and I shoot my cat. There is no pain but there is instant death. According to this bill, I would have committed an offence because I wilfully killed an animal. That is the way in which subparagraph (b) is written.

If I understand the legal concept, we are removing it from the property section because we lose the third element of abuse. There is no regulation. There is no way you can obtain a permit to do it properly. You can no longer do that.

Have we not gone one step further than what Justice Lemire said in the *Ménard* case at the Quebec Court of Appeal? Previous witnesses have told us that this bill encompasses the principles of the Lemire decision in respect of the *Ménard* case. I think all of you are all familiar with the decision on that case.

Am I correct in interpreting the bill that way? Do I understand correctly what it means to remove animals from the property section? We cannot leave it in the property section of this bill because we are abolishing the principle of abuse in respect of animals — the ultimate abuse is to kill the animal. Am I right or am I wrong?

**Mr. Sklar:** The removal of animals from the property section is an attempt to say that animals are a different kind of property, and that they are living creatures and are not the same as a car or a gun. You can melt down your gun and it feels no pain. You can dismantle your car and it feels no pain. If you abandon your car in a used car lot, the car does not feel any loss because the car no longer belongs to you. That is the difference. Animals constitute a different kind of property but they remain property because, realistically, people own their pets. That fact does not change by taking animals out of the property section of the code.

Rather, it is an attempt to modernize our view of certain kinds of conduct. I would not want to analogize this type of proposed legislation to the way in which we have now revised our view of the crime that used to be called “rape.” Rape was included under the section of the code called “sexual offences.” It was removed from there and added to the section called “offences against persons” to show that it was not a sexual offence but a crime of violence. The law under rape never changed as a result of calling it “sexual assault” and putting it under the “offences against persons” section.

L’alinéa 182.2(1)b) stipule que toute personne qui tue délibérément un animal commet une infraction. À la façon dont j’interprète ce projet de loi, je trouve que le propriétaire d’un animal est privé du troisième élément de la propriété, c’est-à-dire l’abus. Supposons que je possède un chat et une arme à feu autorisée parce qu’elle a été enregistrée. Supposons maintenant que je tue mon chat avec cette arme à feu. Il ne souffre pas, parce qu’il meurt sur le coup. Or, d’après ce projet de loi, j’aurais commis une infraction parce que je l’aurais tué délibérément. C’est ainsi que l’alinéa b) est formulé.

Si je comprends bien cette notion légale, nous nous trouvons à retirer cette disposition de la partie sur les droits de propriété parce que nous perdons le troisième élément de la propriété qui est l’abus. Il n’y a pas de Règlement. On ne peut pas obtenir de permis pour faire les choses dans les règles. Ce n’est plus possible.

N’a-t-on pas franchi une autre étape par rapport à ce qu’a déclaré le juge Lamer dans l’affaire *Ménard*, après la Cour d’appel du Québec? Des témoins qui vous ont précédé nous ont dit que ce projet de loi reprend les principes de l’arrêt *Ménard* rendu par le juge Lamer. Je pense que vous connaissez tous la décision en question.

Ai-je raison d’interpréter le projet de loi ainsi? Ai-je bien compris les conséquences qu’il y a de retirer tout ce qui concerne les animaux de la partie traitant des droits de propriété? Nous ne pouvons pas laisser cette disposition dans la partie en question parce que nous allons condamner la notion d’abus dans le cas des animaux — l’abus ultime consistant à tuer l’animal. Ai-je raison?

**M. Sklar:** En retirant tout ce qui concerne les animaux de la partie sur les droits de propriété, on cherche à préciser que les animaux sont un bien différent des autres parce qu’ils sont des créatures vivantes et qu’ils sont donc différents des voitures ou des armes à feu. On peut toujours faire fondre une arme à feu, parce qu’elle ne ressent aucune douleur. On peut toujours démanteler sa voiture, parce qu’elle ne ressent aucune douleur. Si l’on abandonne son véhicule dans un parc d’autos d’occasion, il ne se sentira pas abandonné parce que vous l’aurez laissé derrière vous. C’est cela la différence. Les animaux sont un type de bien différent, mais ils demeurent un bien parce qu’il faut bien admettre que les gens possèdent leurs animaux domestiques. Cette réalité ne change pas par le simple fait que l’on retire toute allusion aux animaux de la partie du Code qui traite de la propriété.

Il s’agit plutôt d’une tentative visant à moderniser la façon dont nous interprétons certains types de conduite. Loin de moi l’idée de faire un rapprochement entre ce qui se passe avec ce projet de loi et la façon dont nous avons modifié notre point de vue à propos du crime sexuel qu’on appelle «viol». Avant, le viol était couvert dans la partie du Code qui traite des infractions d’ordre sexuel. On l’y en a retiré pour créer une nouvelle partie intitulée «Infractions contre la personne et la réputation» afin de montrer qu’il ne s’agit pas d’un crime sexuel mais d’un crime de violence. Ce n’est pas parce qu’on a adopté la terminologie de l’agression sexuelle et qu’on a transféré tout ce qui concerne le viol dans la partie des «infractions contre la personne» qu’on a changé les dispositions juridiques visant à réprimer le viol.

The law has been changed recently with new statutes that take into account “reasonable mistake.” The basic definition of “rape” never changed because it was taken from one section and put into another and was called “sexual assault.” The same thing applies here. This is a newer view that is supported by the great majority of Canadians who agree that animals are not like cars or guns. This proposed legislation states that you cannot abuse an animal, even if it is your own animal. I find no problem in that, as a matter of policy. I would hope that the committee will feel the same way.

**Mr. Weinstein:** I will go back to your example, senator, of shooting your cat with your gun and losing the right to do that by removing animals from the property section. I do not think you ever had the right to shoot your cat under the current legislation. The current legislation precludes you from killing your domestic pet. I submit that there is no need to remove it from the property section. You could still keep it as property and still maintain the intent of these sections, which is to prevent abuse. That was always the intent, right from the implementation of the legislation. I do not think we ever had the right to kill our domestic pets. The legislation is clear on that.

I do not think that changes but, at the same time, there is no need to remove it from the property section. Domestic pets are still property and they should still be classified. The history of these provisions relates to the fact that these animals are property. They may be different from other kinds of property — cars and guns, et cetera — but they are still in the category of property, rather than the category of offences against the person, which is the only comparison that we could make. Animals can stay in the property section and still preserve all the intentions of this legislation.

**Mr. Chipeur:** Senator, with respect, I disagree with my colleague. I believe that you do have the right to kill your cat, under the current law. You do not have the right to abuse your cat and you do not have the right to torture your cat. However, if you choose to end the life of your cat today, under the Criminal Code you may do so. You may also go to your local pet store and buy a goldfish. If you, under the new legislation, take that goldfish and swallow it as a joke, you have just committed a criminal offence. If you fry it and eat it, maybe that is a lawful excuse. However, if you swallow the fish whole, as a joke, and the fish dies, then you are in flagrant violation of this provision of the code.

We are walking into unknown territory. We do not know where we are going. I am convinced that those who do not have your goodwill in mind will use this to abuse their fellow citizens in an unfortunately misguided effort to try to ensure that there is

Récemment, le droit en la matière a été modifié par l'adoption de nouvelles dispositions tenant compte de l'«erreur raisonnable». En revanche, la définition fondamentale du «viol» n'a pas changé parce qu'on l'a déplacée d'un endroit à l'autre pour parler d'«agression sexuelle». C'est la même chose ici. Nous sommes en présence de l'expression d'un nouveau point de vue auquel adhère la grande majorité des Canadiens qui estime que les animaux ne sont pas comparables avec des voitures ou des armes à feu. Le projet de loi stipule que l'on ne peut abuser d'un animal, même s'il vous appartient. C'est une question de politique à laquelle je ne vois pas de problème. J'espère que le comité aura la même perception.

**M. Weinstein:** Sénateur, je veux revenir sur l'exemple que vous avez cité pour nous expliquer que vous allez perdre votre droit à tuer votre animal avec votre arme à feu parce que les animaux n'apparaissent plus dans la partie sur les droits de propriété. Je ne pense pas que la loi actuelle vous a jamais donné le droit de tuer votre chat. La loi actuelle vous interdit de tuer votre animal domestique et je soutiens qu'il est inutile de retirer cette notion de la partie du Code sur les droits de propriété. Vous pourriez tout maintenir parallèlement la notion de propriété sur l'animal et l'intention poursuivie par ces nouveaux articles, qui est d'empêcher l'abus. Telle a toujours été l'intention poursuivie, depuis l'application de la loi. Je ne pense pas que nous ayons jamais eu le droit de tuer nos animaux domestiques et la loi est très claire à cet égard.

Je ne pense pas que cela change, mais en même temps, il n'est pas nécessaire de retirer cette disposition de la partie sur les droits de propriété. Les animaux domestiques demeurent des biens et doivent continuer à être considérés comme tels. L'évolution de ces dispositions tient au fait que ces animaux sont une propriété. Ils sont certainement différents des autres types de bien — comme les voitures, les armes à feu et le reste — mais ils sont visés par les infractions contre les droits de propriété et non par les infractions contre la personne, seule comparaison que nous puissions faire. Il est possible de laisser les animaux dans la partie traitant des infractions contre les droits de propriété sans modifier les intentions de projet de loi.

**M. Chipeur:** Sénateur, je vais me permettre d'être en désaccord avec mon collègue. Je crois qu'en vertu de la loi actuelle vous avez le droit de tuer votre chat. Vous n'avez pas le droit de le soumettre à des actes de violence, vous n'avez pas le droit de le torturer. Il demeure que si vous décidez de mettre un terme à ses jours, vous pouvez le faire malgré le Code criminel. Vous pouvez aussi vous rendre à l'animalerie du coin pour vous acheter un poisson rouge. En vertu de ce nouveau texte, si vous gobez ce poisson rouge pour faire une plaisanterie, vous vous serez rendu coupable d'une infraction criminelle. Si vous le faites griller pour le manger, vous pourrez invoquer une excuse légitime. Toutefois, si vous l'avalez tout cru, pour plaisanter et que le poisson en meure, vous aurez commis une infraction flagrante au regard de cette nouvelle disposition du Code.

Nous progressons ici en terrain inconnu. Nous ne savons pas où nous allons. Je suis convaincu que ceux et celles qui n'ont pas vos bonnes dispositions d'esprit utiliseront ce genre d'article pour se retourner contre leurs concitoyens dans une malencontreuse



humanity. We all agree that cruelty to animals is terrible and the current Criminal Code prohibits such cruelty. That is all you need.

**Senator Joyal:** — on the basis that we are removing animals from the property section of the code.

**Ms Sullivan:** I do not think that you need a tag cut out of the property section to take away a property right. All of those sections limit property rights. The point of having a criminal law of property is that you limit what you can do with property.

That does not, to my mind, explain why we removed it. I think Professor Sklar adequately explained why we removed it, because it is a different kind of property. I do not entirely agree that when you change rape into sexual assault and move it to another section, technically, you do not change the rule, but you might the way it is applied. You might change the attitude towards it. I think of law as being broader than the rules set out in the code. It is also how they are applied and interpreted. You are signalling that attitude by moving it to a new section. You are saying, "We will take a different attitude towards this." Even though the words remain the same, we might interpret it a little more broadly than we did before.

**Mr. Sklar:** I completely agree, Ms. Sullivan.

**The Chairman:** Mr. Weinstein, are you suggesting that, except for domestic animals, all other animals used for lawful purpose should be exempt from this bill?

**Mr. Weinstein:** I think the intent of this legislation is to deal with cruelty. Cruelty usually arises in the context of a domestic pet. Practically speaking, that is where it arises. It does not arise in the context of killing a cow for food.

**The Chairman:** It can arise in commercial practice.

**Mr. Weinstein:** It can, but generally it does not. It is rare that it arises in commercial practice. I submit this is a response to the escalation of violence towards pets. The cases we see are cases where cats are put in a microwave, or dogs are dragged behind cars. That is what we want to prevent and avoid. In my mind, we rarely see commercial enterprises that are being cruel and abusive towards their animals.

**The Chairman:** Certainly, we want to prevent that.

tentative visant à faire en sorte que les animaux ne sont victimes d'aucune cruauté. Nous reconnaissons tous que la cruauté envers les animaux est une chose terrible, mais le Code criminel l'interdit déjà. C'est tout ce dont vous avez besoin.

**Le sénateur Joyal:** ... partant du principe que l'on retire toute allusion aux animaux de la partie du Code qui traite de la propriété.

**Mme Sullivan:** Il n'est pas nécessaire, je pense, de retirer une disposition de la partie sur les droits de propriété pour supprimer toute prétention à ce genre de droits. Toutes les autres parties limitent les droit de propriété. La codification de la notion de propriété dans le Code criminel vise justement à restreindre ce que l'on peut faire d'un bien.

Quant à moi, cela n'explique pas pourquoi nous devrions retirer cette disposition. Je pense que le professeur Sklar a bien expliqué pourquoi cette disposition est retirée de la partie en question, c'est parce qu'il s'agit d'un type de bien différent. Je ne suis pas totalement d'accord avec lui quand il dit que le fait de transformer le viol en agression sexuelle et de le faire passer dans une autre partie ne change techniquement rien à la règle, mais c'est possible à la façon dont cette règle sera appliquée. Vous pouvez toujours changer d'attitude envers cette réalité. J'estime que le principe de droit ne se limite pas à un ensemble de règles énoncées dans un code. Le droit, c'est aussi la façon dont on l'applique et on l'interprète. En faisant passer une disposition d'une partie à l'autre, vous faites preuve d'une attitude différente. Vous dites «Nous allons maintenant adopter une attitude différente face à cette réalité». Même si le libellé est inchangé, il faudra maintenant interpréter cette disposition un peu plus largement qu'auparavant.

**M. Sklar:** Je suis tout à fait d'accord avec Me Sullivan.

**Le président:** Maître Weinstein, soutenez-vous qu'à l'exception des animaux domestiques, tous les autres animaux susceptibles d'être utilisés à des fins légitimes doivent être exemptés de ce projet de loi?

**M. Weinstein:** Je pense que l'objet de ce projet de loi est de combattre la cruauté faite aux animaux. En général, la cruauté s'exerce sur des animaux domestiques. C'est dans ce contexte qu'on la retrouve, d'un point de vue pratique. Elle ne se présente pas dans le cas de l'abattage d'une vache destinée à la consommation.

**Le président:** Le problème peut se poser dans un contexte commercial.

**M. Weinstein:** Oui, mais ce n'est généralement pas le cas. Il est rare que ce problème se pose avec les pratiques commerciales. Je parie qu'il s'agit-là d'une réponse à l'augmentation du nombre de cas de violence faite aux animaux domestiques. Il s'agit, par exemple, de chats qui sont placés dans un micro-ondes ou de chiens qui sont entraînés derrière des voitures. C'est cela que nous voulons empêcher, éviter. Personnellement, j'ai rarement vu des entreprises commerciales faire preuve de cruauté envers des animaux.

**Le président:** C'est vrai que nous voulons éviter cela.

**Senator Joyal:** I am not sure the way you interpret this legislation covers all its intents and potentials. I think this legislation goes much further than protecting and preventing cruelty to domestic animals. It covers not only that, but, as Professor Sklar has said, it gives recognition to evolving standards in relation to animals. We had previous witnesses here, a panel of university people, who explained to us that, in relation to animals, we are dealing with a reality in Canadian society that is evolving. A practice that is not acceptable today may have been acceptable some twenty years ago. Let us think about seal hunting. Twenty years ago, seal hunting was not a major fuss for anybody in Canada. However, since all kinds of initiatives have been taken by all kinds of groups, any time there is a seal being killed for a lawful purpose, to protect the cod, as meat for Aboriginal peoples and so forth, it is wrong, in principle.

Our concern is that this bill has a built-in flexibility over a concept that can be used by some existing and future groups that will use this bill to try to achieve their purposes. That is what we try to evaluate and put our finger on, to be well aware of what we are doing when we are voting this legislation, which we were told was not changing anything.

**Mr. Weinstein:** I do not dispute that the evolution will continue to change things and I should perhaps not have confined it to domestic animals. However, the concerns that arise from the way it is now drafted are as you said. It was presented as not changing anything. However, it is changing everything, because it is flexible but to the extent that we have no idea how far it will be taken. There have to be some guidelines and certainty within the legislation. The problems we have with this as a readable legislation, as Mr. Trotter said in his comments, is that there is no certainty. As a citizen, and if the criminal law requires that a person knows what is an offence, with the way the terminology is now and the way "animal" is defined, we have no certainty or idea how far this legislation can go. I do not dispute that there should be some flexibility to deal with this evolution. Right now, the way it is structured, it is infinite in what it could apply to and has no certainty. It does not send that message and the average person will not know what, in fact, is a criminal offence when it comes to animals. That is the problem that we see with the legislation.

**Senator Joyal:** We all agree that cruelty should be ruled out and prosecuted. What there is in this bill, with which we are concerned, is that there are lawful activities presently pursued by some groups in Canada, such as researchers, Aboriginal people, some industrial concerns, religions and others, that one day could be seen by some groups in Canada as being unacceptable. Then, this legislation could be used to prevent that. That is why we should know exactly where we are putting the boundaries around this legislation.

**Mr. Weinstein:** That is our concern, as well. It is open to abuse right now by, and I use the term loosely, public interest groups that go beyond legitimate things that should be legislated and criminalized. These are criminal offences we are discussing. There

**Le sénateur Joyal:** Je ne suis pas certain si votre interprétation de la loi en couvre toutes les intentions et tout le potentiel. J'ai l'impression qu'elle va bien au-delà du simple fait de protéger les animaux domestiques et d'empêcher qu'ils soient victimes de cruauté. Comme l'a dit le professeur Sklar, la loi prend acte de l'évolution des normes en ce qui concerne les animaux. Des témoins qui vous ont précédé, des universitaires, sont venus nous expliquer qu'en ce qui concerne les animaux, nous faisons face à une réalité par rapport à laquelle la société canadienne évolue. Une pratique qui peut être condamnée aujourd'hui était peut-être acceptable il y a une vingtaine d'années. On songera, par exemple, à la chasse aux phoques. Il y a 20 ans, personne ne s'en souciait beaucoup au Canada. Toutefois, après toutes les interventions de nombreux groupes, chaque fois qu'un phoque est tué à des fins légitimes, comme pour protéger la morue, pour que les Autochtones s'en nourrissent ou autre, cela donne lieu à une condamnation de principe.

Ce qui nous préoccupe, c'est que ce projet de loi est assez souple pour être utilisé par des groupes, dont certains n'existent peut-être pas encore, pour parvenir à leurs fins. C'est ce que nous essayons d'évaluer et de définir pour savoir ce que nous devons faire à l'étape du vote sur ce projet de loi, projet de loi dont on nous dit qu'il ne changera rien.

**M. Weinstein:** Je ne dis pas qu'avec le temps, les choses ne changeront pas et qu'il aurait peut-être fallu ne pas se limiter aux animaux domestiques. Mais voilà, la façon dont le texte est actuellement rédigé soulève certaines préoccupations. On vous a dit qu'il ne changerait rien, mais il va tout changer parce qu'il est souple d'application au point qu'on ne sait pas vraiment jusqu'où les choses iront. Il faudrait prévoir des lignes directrices, même dans le texte de loi. Le problème avec ce genre de texte c'est que, comme le disait Me Trotter, il n'apporte aucune certitude. À cause de la terminologie employée et de la définition d'animal, il n'est pas possible de savoir jusqu'où cette loi peut aller, ce qui est gênant puisqu'un citoyen doit être conscient de ce que le droit criminel considère comme une infraction. Je ne nie pas qu'une certaine souplesse est nécessaire pour permettre l'évolution anticipée. Pour l'instant, à la façon dont le texte se présente, il est sans limite dans son application et n'apporte aucune certitude. Cela étant, l'homme de la rue ne saura pas ce qui constitue une infraction au pénal en matière de traitement infligé aux animaux. C'est cela le problème que nous percevons avec ce texte de loi.

**Le sénateur Joyal:** Nous sommes tous d'accord avec le fait qu'il convient de réglementer et de réprimer la cruauté envers les animaux. Ce qui nous inquiète dans ce projet de loi, c'est que certaines activités actuellement légitimes — menées par certains groupes au Canada comme les chercheurs, les peuples autochtones, certains secteurs industriels, des groupes religieux et autres — pourraient, un jour, être perçus par d'autres comme inacceptables. Dès lors, cette loi pourrait être utilisée pour empêcher des pratiques aujourd'hui licites. Voilà pourquoi nous devons savoir exactement où il convient de tirer la ligne.

**M. Weinstein:** C'est ce qui nous préoccupe aussi. Pour l'instant, ce texte de loi pourrait être outrageusement invoqué par ce que nous appellerons des groupes d'intérêt public qui sortent des cadres légitimes et qu'il faudrait encadrer et criminaliser. Il est ici



has to be some guidance as to what is, in fact, lawful, so we do not have that abuse. I come back to what I saw when I went through the evidence before this committee. What I found the most abusive, on its face, is the extension of the definition of animal to an unborn child. That is what we want to try to avoid. We want guidance and certainty in the legislation. There should be some flexibility, but right now it is too open. Until we close it down a little bit and have some further guidance, it will be problematic and will subject legitimate practices and customs to potential prosecution. That is what, we submit, should be avoided.

**Senator Cools:** I would like to thank the witnesses for coming before us and for confirming what I have been reading and seeing in this bill. We have Professor Sullivan with us and all of you learned people, and there seems to be a body of expertise here in respect of drafting and understanding drafting principles and drafting practices. In addition to that, we have a full understanding here that placement of any provision within the Criminal Code is an extremely significant matter. Originally, I was going to ask you to comment on the movement from property to wherever else, but I think we are all now satisfied that that decision is not accidental and would have far-reaching, and I would say flexible, consequences. Therefore, we can look at this through the eyes perhaps of the drafters. Perhaps you can help me confirm yet another suspicion and look to the section that the bill proposes to amend, which is section 182 of the Criminal Code. The entire bill is an amendment to section 182 of the Criminal Code. It adds 182.1, 182.2, 182.3, et cetera.

Section 182 says “dead body” includes subsection 182(a) and 182(b), and has no relationship whatsoever to the amendment being spliced in. When I first looked at the bill several weeks ago, I could not understand why section 128 was being amended and not section 446, since the subject matter is related. The provisions in 182.1 are not even related to section 182, which it purports to amend.

Since you have expertise in drafting, perhaps you could attempt to look into the minds of whoever did this drafting.

**Ms. Sullivan:** I will add a slight qualification to how you summarized the evidence. I would not want to say it is extremely significant, but rather potentially significant. That is my academic side coming out.

This is actually not an amendment to section 182. It is, rather, inserting a new part into the code that deals exclusively with cruelty to animals, so that now it has its own part. You will notice that section 182 is the final provision in the sexual offence section, and then section 183 begins invasion of privacy.

question d’infractions au pénal. Il faut s’appuyer sur des lignes directrices pour savoir exactement ce qui est légitime et ne pas tomber dans le piège des recours abusifs à cette loi. J’en reviens à ce que j’ai lu dans les témoignages rendus devant ce comité. L’abus que j’ai trouvé le plus flagrant, a priori, concerne l’application de la définition d’animal au fœtus. C’est ce que nous voulons essayer d’éviter. Nous voulons pouvoir nous appuyer sur des lignes directrices et trouver une certitude dans la loi. Une certaine souplesse est nécessaire, mais pour l’instant, c’est trop. Avant que nous ne délimitions un peu mieux la chose, grâce à une orientation plus définie, il y aura des problèmes et ce texte soumettra des pratiques actuellement légitimes et habituelles à d’éventuelles poursuites. Selon nous, c’est ce qu’il convient d’éviter.

**Le sénateur Cools:** Je tiens à remercier les témoins d’avoir répondu à notre invitation et de m’avoir confirmé ce que j’ai cru lire dans ce projet de loi. Comme nous sommes en compagnie du professeur Sullivan et de tous ces imminents spécialistes, nous bénéficions d’un puits de connaissances en matière de rédaction des lois et d’interprétation des principes et de la pratique de la rédaction. De plus, nous comprenons bien, autour de cette table, que l’insertion de quelque disposition que ce soit dans le Code criminel n’est pas sans avoir de lourdes conséquences. J’avais d’abord l’intention de vous demander ce que vous pensiez du déplacement de cette disposition de la partie sur les droits de propriété à celle-ci, mais je crois que nous sommes à présent tous convaincus qu’une telle décision n’est pas accidentelle et qu’elle pourrait avoir des conséquences à long terme que je qualifierais également d’indéfinies à cause de la souplesse du texte. Nous pourrions peut-être donc envisager la chose sous l’angle du rédacteur. Vous allez peut-être pouvoir m’aider à confirmer un autre de mes doutes à l’examen de l’article que ce projet de loi se propose de modifier, l’article 182 du Code criminel. Tout le projet de loi est en fait un amendement à l’article 182 du Code et il ajoute les articles 182.1, 182.2, 182.3, et cetera.

L’article 182 parle de «cadavres» aux alinéas 182a) et 182b), et il n’a absolument aucun lien avec l’amendement que l’on veut coller ici. Quand j’ai pris connaissance de ce projet de loi, il y a plusieurs semaines, je ne comprenais pas pourquoi l’article 128 était modifié et pas l’article 446, puisque les deux portent sur la même chose. On ne trouve même pas à l’article 182.1 on ne fait même pas allusion à l’article 182 qu’il est censé modifier.

Comme vous êtes des experts en rédaction des lois, vous pourriez peut-être essayer de me dire ce qui est passé par la tête des personnes ayant travaillé sur ce texte.

**Mme Sullivan:** Je vais apporter une petite précision à la façon dont vous venez de résumer l’impact de ce texte. Je ne dirai pas que le changement est extrêmement important, mais plutôt qu’il est potentiellement important. C’est le professeur qui parle.

En fait, il ne s’agit pas d’un amendement à l’article 182. C’est plutôt l’insertion d’une nouvelle partie dans le Code qui traite exclusivement de la cruauté envers les animaux, à part du reste. Vous constaterez que l’article 182 est la dernière disposition de la partie traitant des infractions de nature sexuelle et que l’article 183 entame la partie sur l’atteinte à la vie privée.

You are asking me why it is inserted here, and I do not know.

**Senator Cools:** It is not even related to section 182.

**Ms. Sullivan:** It is its own part.

**Senator Cools:** It is more than its own part. It is 182.1 and 182.2.

**Ms. Sullivan:** That is a technical drafting matter. It does not suggest there is a relationship between them. If you are going to insert new sections between existing ones, that is the method you use. It does not matter whether they are related; you have to do it that way. There is no other way to slip it in.

**Mr. Sklar:** When the code is again renumbered, as happens periodically, that will become section 183 or perhaps section 175. It is an act to amend the Criminal Code (cruelty to animals), not an act to amend section 182. I agree that that would be anomalous. They often use “.1” when they have to insert a new statute in the code.

**Senator Cools:** However, they do not bring in totally unrelated subject matters. Many of us around this table have had a fair amount of experience working with drafters. When I first read this amendment, I assumed that it would have been placed somewhere around section 446. I sincerely believe that this is no accident, that these provisions are being moved totally out of the property sections, and it seems to me that they had difficulty finding a place to put them. This is not unusual.

**Mr. Weinstein:** They have also created their own part, and it is not under the part of sexual offence. It is under Part V.1, whereas sexual offences are under Part V. It is creating its own separate part of the Criminal Code. Therefore, it is now a section and a part that deals only with offences of cruelty to animals.

**Senator Cools:** I understand that but I am saying that there was difficulty finding a place to put it, obviously. If they wanted to upgrade the issue of treatment of animals, the proper place to have done it was in those other sections. The mere fact that they are moved has to have great significance. I do not want to sound cynical, but I have sat on this committee and in this place long enough to know that much of this sort of thing goes on.

**Mr. Chipeur:** Senator Cools, I think you are on to something. If I were a judge and wanted to engage in some mischief, I would say that section 182 deals with dead bodies and that, although dead bodies are not property, they are not human beings, and so they have some special status within our society. In placing section 182.1 and following right after section 182, Parliament was intending to create some special status for animals that

Je ne sais pas, moi, pourquoi ça a été mis ici.

**Le sénateur Cools:** Il n'y a même pas de rapport avec l'article 182.

**Mme Sullivan:** C'est une nouvelle partie.

**Le sénateur Cools:** C'est bien plus qu'une nouvelle partie, il y a 182.1 et 182.2.

**Mme Sullivan:** Ça, c'est un problème technique de rédaction. Cette numérotation ne veut pas dire qu'il y a un rapport entre les différents articles. Quand on veut insérer de nouveaux articles, c'est ainsi que l'on procède. Peu importe qu'ils soient liés ou pas, on ne peut procéder autrement. Il n'est pas possible d'insérer quoi que ce soit autrement.

**M. Sklar:** Quand le Code sera de nouveau renuméroté, ce qu'on fait périodiquement, cette partie deviendra l'article 183 ou peut-être 175. Il s'agit d'une loi visant à modifier le Code criminel (cruauté envers les animaux) et pas d'une loi qui vise à modifier l'article 182. Je suis d'accord que cela peut paraître comme une anomalie. Souvent, les rédacteurs utilisent le suffixe «.1» pour désigner les nouvelles dispositions du Code.

**Le sénateur Cools:** Il demeure qu'il y a tout de même un lien entre les différentes parties et que ce n'est pas entièrement nouveau. Plusieurs d'entre nous ont passablement d'expérience au contact des rédacteurs de loi. Quand j'ai pris connaissance de cet amendement, je me suis dit qu'on aurait dû le placer aux environs de l'article 446. Très honnêtement, je ne crois pas qu'il s'agisse d'un accident, que ces dispositions ont été entièrement retirées de la partie sur les droits de propriété et j'ai même l'impression qu'ils ont eu du mal à trouver un endroit où mettre tout cela. Ce n'est pas inhabituel.

**M. Weinstein:** Une nouvelle partie a été créée et elle ne relève pas de celle traitant des infractions de nature sexuelle. Il s'agit maintenant de la partie V.1, tandis que les infractions de nature sexuelle sont à la partie V. On vient de créer une partie dans le Code criminel et il s'agit donc maintenant d'un article ou d'une partie qui ne concerne que les infractions pour cruauté envers les animaux.

**Le sénateur Cools:** Je comprends bien, mais je vous dis que, de toute évidence, ils ont eu de la difficulté à trouver un endroit où mettre ce texte. S'ils avaient voulu mettre en exergue la question des mauvais traitements aux animaux, le mieux aurait été de le signaler dans les autres articles. Le simple fait qu'ils aient tout déplacé ici est lourd de signification. Je ne veux pas vous paraître cynique, mais je siège à ce comité et à cet endroit depuis assez longtemps pour vous dire que ce genre de chose se produit souvent.

**M. Chipeur:** Sénateur Cools, j'ai l'impression que vous venez de mettre le doigt sur quelque chose. Si j'étais juge et que je veuille jouer les espions, je dirais que l'article 182 traite de cadavres, qui ne sont ni des biens ni des êtres humains et qui ont un statut spécial dans notre société. Je dirais qu'en ajoutant l'article 182.1 tout de suite après l'article 182, le Parlement a eu l'intention de conférer un statut spécial aux animaux, statut qui est différent de



derogates from their former status as property. I think even Professor Sklar would admit that the intent here is to upgrade the treatment and status of animals within our society.

I am not here to say whether it is a good or a bad thing, but I am here to say that it is a direct intrusion on property rights and if you are going to do it you need to take into account the effect of the bill of rights.

**Mr. Sklar:** Except for the last sentence, I would agree with Mr. Chipeur.

**Senator Cools:** Professor Sklar, you talked about the alteration in placement in the Criminal Code of sexual assault versus the old term "rape." I was always under the impression that sexual offences were offences against people but were treated in that way for an entirely other set of considerations to do with morality, vice and other things that were considered important, but it was always known that those were offences against persons.

**Mr. Sklar:** I would agree. I believe the change they wanted to make is that these are not crimes of excess passion but crimes of violence. I think they achieved that objective.

**Senator Bryden:** Normally, I get involved with drafting, but I would like to pursue a different line of questioning. I come from a mixed farming background. On our farm, we had pets as well as hogs, chickens and horses and we dealt with them in the normal manner in a farming community. I am also a hunter of game and a fisherman, although not a good one.

Many people who have appeared before us, and others who have spoken to me personally, are concerned that this legislation could subject people, who are honestly employed in perfectly acceptable activities, to abuse and harassment by certain persons or interest groups.

It is hard to be specific, but I want to give you a couple of examples. As well, I do not know whether they are valid examples. The proposed section 182.3(1) states:

Every one commits an offence who

(b) being the owner, or the person having the custody or control of an animal, wilfully or recklessly abandons it or negligently fails to provide...shelter and care for it;

We have just had a couple of unfortunate experiences in the farming community where I live where, through the negligence of the owner, a pig barn burned down. It is clear the fire was caused by the negligence of the wiring in the shelter. If the farmer had had adequate inspections, this would not have happened. As a result, 350 pigs were fried to death. Has this person committed an

celui qu'ils avaient précédemment en tant que propriété. Je suis même certain que le professeur Sklar reconnaîtra que l'intention était d'améliorer les dispositions relatives au traitement et au statut des animaux dans notre société.

Je ne suis pas ici pour dire si une telle chose est bonne ou mauvaise, mais simplement pour indiquer qu'il s'agit d'une intrusion directe dans les droits de propriété et que, si vous entendez procéder ainsi, vous devrez tenir compte de l'effet possible de la Déclaration des droits.

**M. Sklar:** Je suis d'accord avec Me Chipeur, sauf pour la toute dernière partie de son intervention.

**Le sénateur Cools:** Professeur Sklar, vous avez parlé des modifications qui ont donné lieu à la transformation du «viol» en «agression sexuelle» dans le Code criminel. J'ai toujours eu l'impression que les infractions de nature sexuelle sont des infractions contre les personnes mais qu'elles sont traitées en fonction de considérations très différentes liées à la moralité, au vice et à d'autres considérations importantes. Quoi qu'il en soit, il a toujours été question d'infractions contre la personne.

**M. Sklar:** Je suis d'accord. Je pense que le changement qu'on a voulu apporter ici, c'est qu'il ne s'agit pas de crimes dus à un excès de passion mais de crimes violents. Et on est parvenu à cet objectif.

**Le sénateur Bryden:** Habituellement, je me mêle toujours de rédaction, mais je vais vous poser un autre type de question. J'ai été élevé dans une exploitation agricole polyvalente. Nous avions des animaux domestiques, des cochons, des poulets et des chevaux, animaux dont nous nous occupions comme on le fait partout dans le milieu agricole. De plus, je suis un chasseur de gibier et un pêcheur, mais pas très bon.

De nombreux témoins que nous avons entendus et d'autres personnes avec qui je me suis personnellement entretenu nous ont fait part de leurs préoccupations. Ces gens-là craignent que ce texte n'expose des gens, qui se livrent à des activités parfaitement acceptables, à des abus ou à une forme de harcèlement par d'autres personnes ou par des groupes d'intérêt.

Il est difficile d'être précis à cet égard, mais je vais essayer de vous donner deux ou trois exemples. En outre, je ne sais pas du tout si ce sont des exemples valables. Voici ce que dit le paragraphe 182.3(1):

Commet une infraction quiconque:

b) s'il est le propriétaire d'un animal ou la personne qui en a la garde ou le contrôle, l'abandonne volontairement ou sans se soucier des conséquences de son acte ou, par négligence, omet de lui fournir [...] l'abri et les soins convenables et suffisants;

Il est arrivé deux ou trois accidents malheureux dans la collectivité agricole d'où je viens. Par exemple, à cause de la négligence d'un propriétaire, une porcherie a été la proie des flammes. Il est évident que l'incendie a été causé par un court-circuit électrique dû à une négligence dans la pose des fils. Si des inspections avaient été effectuées comme il se doit, cela ne se serait

offence by having negligently failed to provide suitable shelter, meaning one that is not going to catch fire in the middle of the night when it could have been prevented?

**Mr. Sklar:** You have made two points, senator. As has been the trend in recent years, negligence is defined in the proposed section as departing markedly from the standard of care that a reasonable person would use. It is not ordinary negligence; it has to be gross negligence. That is to ensure that we do not confuse the criminal law with the civil law that has an ordinary negligence standard. The criminal law has a different purpose than the civil law in that it can put people in jail instead of making them pay money.

In the example you gave, if it was a wiring problem, then I doubt if any court would find that a marked departure from the standard of care. Nor would a Crown prosecutor decide to prosecute that case. If, under this provision, however, there was an indifference to the animals, if there was a failure to take care that did depart markedly from the standard of care of a reasonable person, then the owner of those pigs might conceivably be charged under this statute.

**Senator Bryden:** In building a barn, or any building, there is a standard of care in terms of the wiring that requires, under building codes, that it be done by qualified electricians and that it be certified. I do not know for sure, but let us assume that was not done in this case. Many people in the country can install their own wiring. Would that qualify as being a negligent act?

**Mr. Sklar:** No, not by itself. There have been cases on this. In one case involving negligence in driving a vehicle, the court of appeal said that the violation of rules of the road does not automatically constitute criminal negligence. The emphasis is always on criminal negligence, which requires a higher degree of care.

Many people have said that the standards for taking care of animals under the Canadian Council of Animal Care would be relevant to the question of whether there was a violation of proposed section 182.3. The standards of care under the appropriate code for electrical wiring would be of relevance in deciding whether there was a criminal act, but they would only be of some relevance. They would not make the act criminal. It would have to be a marked departure from the standard of care.

As I said, the criminal law is different from the civil law in that it puts people in jail; and, in some countries, it puts them to death, although, happily, not in this country.

jamais produit, mais voilà, 350 cochons sont passés au feu. Cette personne aurait-elle commis une infraction pour ne pas avoir fourni un abri convenable, c'est-à-dire un abri qui ne prenne pas feu en plein milieu de la nuit, parce que l'incendie aurait pu être évité?

**M. Sklar:** Vous venez de soulever deux choses très intéressantes, sénateur. Comme semble l'avoir établi la tendance des dernières années, dans ce projet d'article, la définition de négligence est radicalement différente de la norme des soins qu'une personne raisonnable serait censée appliquer. Il ne s'agit plus de négligence ordinaire, mais de négligence grave. Ainsi, on ne peut confondre le droit criminel avec le droit civil qui, lui, applique une norme de négligence ordinaire. Le droit pénal répond à un objectif différent du droit civil, parce que les inculpés peuvent se retrouver en prison plutôt que d'avoir à acquitter une amende.

Dans l'exemple que vous avez donné, s'il s'agissait d'un problème de câblage, je suis certain que n'importe quel tribunal aurait conclu à un écart marqué par rapport à la norme de soins. Un procureur de la Couronne n'aurait certainement pas décidé de poursuivre la cause. Si, en vertu de cette disposition, on avait constaté une indifférence envers les animaux, si l'on avait été en présence d'une absence de soins constituant un écart marqué par rapport à la norme de soins comme pourrait l'entendre toute personne raisonnable, cet éleveur de porcs aurait pu être mis en accusation en vertu de cette loi.

**Le sénateur Bryden:** Quand on construit une grange ou n'importe quel bâtiment, il faut appliquer la norme de soins pour le câblage électrique, c'est-à-dire respecter le code du bâtiment, ce que font des électriciens qualifiés qui certifient leur travail. Supposons que cela n'ait pas été fait dans ce cas. Les personnes qui font leur propre installation électrique ne sont pas rares dans ce pays. Est-ce que vous qualifieriez cela d'acte de négligence?

**M. Sklar:** Pas moi. Il y a déjà eu des cas comme cela. Par exemple, il y a eu ce cas qui concernait la conduite d'un véhicule et la cour d'appel a déclaré que l'infraction au code de la route ne constituait pas automatiquement une négligence criminelle. Ce qui est important ici, c'est la notion de négligence criminelle qui passe par un degré de soins supérieur.

Beaucoup ont dit que les normes de soins des animaux, du Conseil canadien de protection des animaux, pourraient être retenues pour déterminer si l'on est ou non en présence d'une infraction au projet d'article 182.3. Les normes de soins qui, en vertu du Code, s'appliqueraient au câblage électrique serviraient à déterminer s'il y a eu ou non acte criminel, mais jusqu'à un certain point. Ce n'est pas à cause de ces normes qu'un acte deviendrait criminel. Il faudrait être en présence d'un écart très marqué par rapport à la norme de soins.

Comme je le disais, le droit criminel est différent du droit civil, parce qu'il est question éventuellement d'interner des gens et même, dans certains pays, de les condamner à mort, ce qui n'est heureusement pas le cas ici.



**Mr. Trotter:** A misconception about this legislation is that negligence somehow waters down unduly the criminal standard. It does not.

My friend gave the example of going through a light and killing your cat and, perhaps, being liable for that, but not being liable for killing your passengers. That is just not the case. It is the same standard of criminal negligence — a substantial and marked departure, something deserving of punishment.

**Mr. Sklar:** Mr. Justice Sopinka held in another case that going through a red light and hitting somebody does not automatically constitute criminal negligence because it was not a marked departure.

**Mr. Weinstein:** As to whether it is an extension of it, here is part of the problem with the drafting of the bill. He may not be criminally negligent, but is he reckless in killing an animal without a lawful excuse? Recklessness can, perhaps, expose your neighbour to criminal charges because of that recklessness.

**Senator Bryden:** I am not sure I agree with that.

**Mr. Sklar:** Recklessness requires an awareness that harm might occur. It is a subjective state of mind. I would say that wilfully and recklessly, which my colleague said is vague, is language used all over the Criminal Code. It is not vague; the courts have been defining it for centuries. They have clear meanings.

**Mr. Trotter:** I agree with Professor Sklar. Recklessness is a completely subjective standard that is comparable to, if not right beside, actual intention. It does not lower the standard at all. On that standard in your example, the person would be completely home free.

An issue that has not been raised yet is that the use of the words wilfully and recklessly is an odd construction because these days we are talking about intentionally and recklessly. Putting wilfully in there is a bit mischievous because there is a binding authority in Ontario that says, wilfully excludes recklessness. I do not know why the drafters put the two of them in this statute. However, they are clear on the fact that it is a subjective standard.

**The Chairman:** Despite conjunctive and disjunctive interpretations, it actually says "or." Does that make any difference to what you are saying?

**M. Trotter:** On pense souvent à tort, à propos de cette loi, que la négligence atténuée indûment la norme criminelle. Ce n'est pas le cas.

Mon homologue vous a donné l'exemple du conducteur qui écrase son chat pour ne pas avoir respecté un stop et qui pourrait être tenu criminellement responsable de cet acte mais pas pour avoir tué ses passagers. Ce n'est pas ce dont il s'agit ici. Nous avons à faire à la même norme que celle qui définit la négligence criminelle, c'est-à-dire un écart marqué par rapport à la norme habituelle, écart qui mérite d'être réprimandé.

**M. Sklar:** Dans une autre affaire, le juge Sopinka a statué que le fait de brûler un feu rouge et de heurter un passant ne constitue pas automatiquement une négligence criminelle parce qu'il n'y a pas d'écart marqué par rapport à la norme courante.

**M. Weinstein:** Le problème est de savoir s'il ne s'agit de l'élargissement de cette disposition. La personne peut ne pas être criminellement négligente, mais ne pas s'être soucée des conséquences de son acte dans le fait qu'un animal a été tué sans excuse légitime. Il est possible que cette précision, relative au fait qu'on ne se soucie pas des conséquences de son acte, expose votre voisin à des accusations au pénal.

**Le sénateur Bryden:** Je ne suis pas certain d'être d'accord avec cela.

**M. Sklar:** Pour se soucier des conséquences de son acte, il faudrait être conscient que l'on risque d'occasionner des torts. C'est un état d'esprit subjectif. Ce genre de précision, «volontairement» ou «sans se soucier des conséquences de son acte», que mon collègue juge vague, se retrouve partout dans le Code criminel. Il n'y a rien de vague, et les tribunaux définissent cette réalité depuis des siècles. Ces choses-là ont un sens très précis.

**M. Trotter:** Je suis d'accord avec le professeur Sklar. Le fait de ne pas se soucier des conséquences de son acte est une norme complètement subjective comparable, pour ne pas dire identique, à la notion de véritable intention. La norme ne s'en trouve absolument pas réduite. Dans votre exemple, la personne ne serait absolument pas inquiétée.

Jusqu'ici, personne n'a parlé du fait que l'emploi des expressions «volontairement» et «sans se soucier des conséquences de son acte» sont plutôt étranges parce que, de nos jours, on utilise davantage l'adverbe «intentionnellement» à la place de «volontairement». L'emploi de ce dernier terme est un peu malicieux parce qu'en Ontario, il existe une jurisprudence exécutoire selon laquelle ce qui est volontaire exclut automatiquement la notion d'indifférence aux conséquences de son acte. Je ne sais pas pourquoi les rédacteurs ont inséré les deux notions dans ce texte. Quoi qu'il en soit, elles sont très claires parce qu'il s'agit d'une norme subjective.

**Le président:** Peu importe ces interprétations conjonctives et disjonctives, il y a un «ou» entre les deux notions. Cela change-t-il quoi que ce soit à ce que vous venez de dire?

**Mr. Trotter:** No, I am sorry if I was sloppy with that aspect of my response. We see intentionally or recklessly used interchangeably. I am saying that using the word wilfully, and making it comparable to recklessly, is a bit odd.

**Mr. Chipeur:** Might I give a contrary view, Mr. Chairman? Four responses disagree with you, or they at least answer your question one way. I would like to answer it the other way, and not just because I happen to be a contrarian. I have not grown up on a farm, nor have I lived on a farm. However, it is my view that what you have here, and what you have put your finger on, is people who have no concept of what it is to raise animals, to be on the farm or to be on a ranch. Those individuals have drafted this legislation. To put it bluntly, they do not have a clue. You have highlighted the most important consideration for this committee, that is, if we were to put this group of drafters on a farm for a year, I do not think we would ever see this kind of legislation.

We are being naive to think that your example could never involve criminal charges. We just saw a terrible accident south of the border on the East Coast where there was some marked variation from what is required of a reasonable person. What you have here in this proposed section is that it is now a crime to be stupid. That is not what the Criminal Code was intended to do.

**Senator Bryden:** I presented my example because I think there is some colour of justification for using that type of example.

Rightly or wrongly, people who are involved in husbandry of animals are concerned about groups whose principal interest is making it difficult for people to make the regular use that they would make of their animals.

I will give you an example that I could not believe when I read it. I wish I had cut it out. There is a small jurisdiction, I believe in Europe, where there was a plebiscite. The result of the plebiscite was that adequate care of a pig included that the pig was entitled to have a toy in its pen, preferably a round toy, such as a football or a basketball. Also, either the toy would be changed or the colour would be changed at least once a month. Allegedly, that is somewhere in a law in that particular jurisdiction, or will be.

If a person wilfully fails to provide suitable care for his pig, and did not provide the appropriate toy, would it be in violation of this provision? That is vastly hypothetical and highly unlikely ever to happen in a common-sense country such as Canada. However, it is required in some country in Europe, which believes it has common sense.

**M. Trotter:** Non, et excusez-moi si je n'ai pas été très clair dans ma réponse. De nos jours, on utilise indifféremment l'adverbe «intentionnellement» et tout ce qui marque la notion de détachement. Ce que je veux dire, c'est qu'il est assez étrange de voir un adverbe comme «volontairement» être apposé à la notion d'absence de souci des conséquences de son acte ou d'indifférence.

**M. Chipeur:** Puis-je exprimer un point de vue contraire, monsieur le président? On vient de vous fournir quatre réponses qui contredisent votre interprétation ou, du moins, répondent à votre question d'une certaine façon. Je me propose d'abonder dans le sens inverse, pas uniquement parce que j'aime contrarier mes interlocuteurs. Je n'ai pas grandi dans une exploitation agricole et je n'ai jamais vécu dans une ferme. Toutefois, j'ai l'impression que vous venez de mettre le doigt sur quelque chose d'intéressant, c'est-à-dire que les rédacteurs n'ont absolument aucune idée de ce que signifie le fait d'élever des animaux, de vivre dans une exploitation agricole ou dans un élevage. Ces rédacteurs de loi, disons-le sans détour, n'en ont aucune idée. Vous avez mis le doigt sur un aspect qui est très important pour votre comité: si l'on demandait à ce groupe de rédacteurs d'aller passer une année dans une exploitation agricole, je suis certain que vous n'auriez plus jamais ce genre de projet de loi.

Nous sommes naïfs de penser que l'éleveur de votre exemple ne fera jamais l'objet d'accusation au pénal. Au sud de la frontière, sur la côte Est, nous venons juste d'assister à un terrible accident occasionné par un écart marqué par rapport à ce qu'aurait fait une personne raisonnable. Avec ce qu'on trouve maintenant dans ce projet de loi, la stupidité est criminalisée. Ce n'est certainement pas ce que le législateur avait l'intention de faire avec le Code criminel.

**Le sénateur Bryden:** Je vous ai donné cet exemple parce que j'ai pensé qu'il se justifiait.

À tort ou à raison, ceux qui élèvent des animaux redoutent l'action de groupes qui cherchent surtout à les gêner dans leur pratique quotidienne au contact des animaux.

Je vais vous donner un exemple. Je n'en croyais pas mes yeux quand je l'ai lu. J'aurais aimé découper l'article. L'événement s'est produit dans un petit État, en Europe si je me souviens bien, où il y a eu un plébiscite. Il avait été décidé à l'occasion de ce plébiscite que les soins appropriés à dispenser à des porcs consistaient notamment à donner des jouets aux animaux, dans leur enclos, de préférence des jouets ronds comme un ballon de football ou basket-ball. En outre, le jouet ou sa couleur devait être changé au moins une fois par mois. Apparemment, la loi de ce pays énonce déjà ou énoncera quelque chose dans ce sens.

Si cela se passait au Canada et qu'une personne ne dispense pas les soins appropriés à ses cochons ou ne leur fournisse pas des jouets adaptés, est-ce qu'elle serait en infraction de cette disposition? Cette question est hautement hypothétique et il est fort peu probable qu'une telle chose se produise dans un pays où l'on a autant de bon sens que le Canada. Il demeure que cela est exigé quelque part en Europe, dans un pays qui croit avoir du bon sens.



It shows that this type of abuse can occur. It is almost a paranoid concern to cattlemen, farmers, hunters and particularly the Inuit and the Aboriginal communities and others. There is a range of people who are concerned that this bill will give people the right to take harassing action under colour of this bill. It can put a real chill on their ability to act and do what is their profession. I would like to have a comment on that.

**Mr. Sklar:** It will change the way in which people are allowed to deal with animals. That is a change that has been coming over the decades.

I will talk about the effect of the legislation on hunting. In the course that I teach on animal law, we look at a case from the State of New Mexico in the United States in which the hunting method used was to snare for deer. When the deer was caught in those snares, they strangled over a period of many, many hours — perhaps over a period of 24 hours — or they died of stress and fatigue from trying to escape the snare. If they were caught by their legs, they would try to chew off a part of their leg to escape. Under the New Mexico statute, that was found not to violate their law with regard to animal cruelty.

Under our statute in Canada, I would hope and pray that it would violate the anti-cruelty provision. I do not think any hunter or trapper in Canada would use snares that would torture the animal. Those animals were tortured.

In my main presentation, I said that I do not think it affects hunting in Canada or hunting under the traditional Aboriginal ways, except where unnecessary cruelty is involved. It will limit situations of unnecessary cruelty. That will be left to the courts.

I will speak on this question of groups using this legislation for their own purpose. It has always been possible under the criminal law for groups to try to use the criminal law, or the civil law for that matter, to advance political motives. That is a risk. However, we have Crown prosecutors and courts. Not every Crown prosecutor has to prosecute any case because a particular group wants it prosecuted. As many speakers have said, our system of private prosecution is severely restricted, and more restricted by new legislation.

We have always trusted the courts not to give in to groups trying to harass people who are acting within the law. However, if groups — including your pig farmer, senator — do act in a way that imposes unnecessary cruelty, this law might be applied.

Everybody around this table, and witnesses, has said that they are opposed to cruelty to animals. This law does not punish people who are not cruel to animals. It only punishes those who are.

Voilà qui prouve que ce type d'abus est possible. Les éleveurs, les agriculteurs, les chasseurs et surtout les Inuits et les Autochtones s'en inquiètent tellement qu'ils frisent la paranoïa. Bien des personnes craignent que ce projet de loi ne donne à certains le droit d'entreprendre des procédures de harcèlement à cause de la teinte particulière du libellé. Ce texte pourrait entraver leur capacité d'exercer leur profession comme ils le doivent. J'aimerais entendre vos réactions à ce sujet.

**M. Sklar:** Cela va changer la façon dont les gens pourront traiter leurs animaux. Ce sera un changement sur des décennies.

Je vais vous parler de l'effet de cette loi sur la chasse. Dans le cours que j'enseigne sur le droit des animaux, nous examinons une cause qui s'est produite au Nouveau Mexique et qui concernait la chasse au cerf au collet. Quand il est pris dans un collet, le cerf met plusieurs heures à mourir par suffocation — sans doute plus de 24 heures — ou il meurt de stress et d'épuisement à force d'essayer d'échapper à son piège. Ceux qui se prennent par une patte rongent leur membre pour s'échapper. En vertu de la loi du Nouveau Mexique, les tribunaux n'ont pas considéré que cette méthode de chasse est en infraction des lois régissant la cruauté envers les animaux.

En vertu de notre loi au Canada, j'espère et je prie pour que cette méthode soit considérée comme contraire aux dispositions de lutte contre la cruauté envers les animaux. Je ne pense pas qu'un chasseur ou un trappeur au Canada utiliserait des collets susceptibles de torturer un animal. Ces animaux là sont véritablement torturés.

Je vous ai dit dans mon exposé que, d'après moi, ce projet de loi n'a aucune incidence sur la chasse au Canada ni sur la chasse autochtone traditionnelle, sauf si elle traduit une cruauté gratuite. Il appartiendra aux tribunaux d'en décider.

Je vais vous parler de la question des groupes qui pourraient recourir à ce projet de loi pour parvenir à leurs fins. Depuis toujours, les groupes d'intérêt peuvent recourir au droit criminel ou civil pour promouvoir leurs desseins politiques. C'est un risque. Il demeure que nous avons des tribunaux et des procureurs. Ce ne sont pas tous les procureurs de la Couronne qui décident de poursuivre une cause parce tel ou tel groupe le réclame. Comme de nombreux intervenants l'ont déclaré, notre système de poursuite privé est très limité et il l'est encore plus par la nouvelle loi.

Nous avons toujours pu nous en remettre aux tribunaux pour qu'ils ne permettent pas à des groupes comme ceux-là de harceler des gens qui respectent les limites de la loi. Il demeure que si certains groupes — comme les éleveurs de porcs dont vous parliez, sénateur — agissent d'une façon qui se traduit par une cruauté gratuite, cette loi pourrait être appliquée.

Tous les gens autour de cette table et tous les témoins ont dit être contre la cruauté envers les animaux. Ce texte de loi ne punit pas ceux qui ne font pas preuve de cruauté envers les bêtes. Il ne punit que les autres.

**Senator Bryden:** I wish to make the distinct point that what was not unnecessary cruelty yesterday is unnecessary cruelty today. How many young people who live in the country come in the middle of the winter, where I live, with two rabbits that they have caught in a snare. I have set them. You have to be good to get them. You catch them in a snare, and there is nothing fancy about that snare. It is a piece of copper wire. Senator Baker probably has one in his pocket.

When a rabbit gets caught in that snare, it dies of strangulation, as would a coyote or bobcat. Trappers try to check the snares on a regular basis, sometimes hourly. There is no question that when I was a boy, this was not acting in a cruel manner. This is what boys in the country did in the wintertime.

The boys now do not trap them that way. They have a trap with a front door and a backdoor. The rabbit comes along, and as soon as he touches the door in front of him, the backdoor comes down.

The boys do that because if you snare them, you can get about \$1 a piece for meat. If you catch them live, you can sell them for \$8 to a game farm in the U.S.

**Senator Andreychuk:** There has always been a tension between those who think an activity is legitimate with animals and others who think it is not legitimate. I was going to Mr. Weinstein's point. You could not be a farmer or a researcher and be assured under the present law that you are safe and not violating it, because the norms are not universal. They are changing all the time. Pressure is brought to bear from different sides.

We have a body of law and sections of the Criminal Code, which, over the years, we understood what they meant, or at least we had some reasonable assurance of where they are going and how they will be interpreted.

For example, we have often used the provincial legislation as a backdrop to say, for example, if you are in a slaughterhouse slaughtering hogs, there have been standards set. The courts have always said they reserve the right to look at universal standards and are not bound by provincial regulations.

What concerns me is where are the points in the new law and the new act that will make these groups more vulnerable? That is the real point — not that they are vulnerable, because they are vulnerable now. I have heard that the definition of animal is one place where they are likely to be more vulnerable now. Where else would they be more vulnerable than if we left it? With respect to this debate of whether the hog farm is in or out and they could be charged, I know from my years of prosecuting that it is all a judgment call on the facts of the case. Some groups will always say there is a legitimate charge and others will say, no, this is just good animal husbandry. Where, in this new Criminal Code, is the fear that they will be vulnerable, legitimized by the way it is drafted; not by what the government intended but by the way it is drafted?

**Le sénateur Bryden:** Je tiens à préciser que ce qui n'était pas forcément de la cruauté gratuite hier peut l'être aujourd'hui. Dans le coin de pays d'où je viens, nombre de jeunes, au cœur de l'hiver, ramènent des lapins à la maison qu'ils ont pris au collet. Moi-même j'en ai posé. Il faut savoir comment les utiliser. On prend le lapin au collet, il n'y a rien d'extraordinaire là-dedans. C'est un simple morceau de fil de fer. Le sénateur Baker en a peut-être même dans sa poche.

Quand un lapin se prend dans un collet, il meurt par strangulation et c'est la même chose pour un coyote ou un lynx. Le trappeur doit vérifier ses pièges régulièrement, parfois toutes les heures. Quand j'étais jeune, il est certain que cela ne constituait pas un acte de cruauté envers les animaux. C'est ce que faisaient les jeunes dans la campagne en plein hiver.

Aujourd'hui, ils ne trappent plus de la même façon. Ils posent des pièges comportant une porte d'entrée et une porte de sortie. Le lapin pénètre dans le piège et dès qu'il touche la porte de devant, celle de derrière se ferme.

Les jeunes font cela maintenant parce qu'un lapin pris au collet vous rapporte environ 1 \$ pièce pour la viande, mais, s'il est pris au piège, on peut le vendre à des élevages aux États-Unis pour 8 \$ pièce.

**Le sénateur Andreychuk:** Il a toujours existé une tension entre ceux qui pensent que telle ou telle activité concernant des animaux est légitime et ceux qui pensent le contraire. Je voulais en venir à ce que Me Weinstein a déclaré. En vertu de la loi actuelle, aucun agriculteur ni chercheur ne peut avoir la garantie qu'il ne se place pas en infraction, parce que les normes ne sont pas universelles. Elles changent tout le temps. Des pressions s'exercent de tous les côtés.

Avec les années, nous en sommes venus à comprendre ce que l'ensemble de nos lois et les articles de notre Code criminel signifient, ou du moins nous sommes à peu près certains de la façon dont ils seront interprétés.

Par exemple, on a souvent parlé de lois provinciales dans le cas de l'abattage des porcs et des normes que doivent respecter les abattoirs. Les tribunaux ont toujours dit qu'ils se réservent le droit de retenir les normes universelles plutôt que de se sentir liés par des règlements provinciaux.

Ce qui m'inquiète c'est que je ne sais pas exactement ce qui, dans ce projet de loi, fait en sorte que certains groupes seront désormais plus vulnérables. C'est cela le fond du problème, ce n'est pas de savoir s'ils soient vulnérables ou pas, parce que nous savons qu'ils le sont. J'ai entendu dire que c'est à cause de la définition d'animal que certains groupes sont maintenant plus vulnérables. Y a-t-il autre chose à quoi vous pourriez penser à cet égard? Quant à savoir si l'éleveur de porcs risque d'être accusé, je puis vous dire, en me fondant sur mon expérience de procureur de la Couronne, que c'est une question de jugement au cas par cas. Il se trouvera toujours des groupes pour dire que l'accusation est justifiée et d'autres pour affirmer que non, que c'est la bonne façon d'élever des animaux. Qu'est-ce qui peut nous faire craindre, dans cette nouvelle disposition du Code criminel, que ces éleveurs seront plus vulnérables, qu'ils seront exposés à des



**Mr. Weinstein:** Aside from the definition, which I think is where the greatest vulnerability is, it is with terms like “brutally” and “viciously.” For example, when you kill an animal brutally or viciously, everybody will have different standards as to what brutal and vicious is. People on the outside will not know, for example, whether biomedical research and the way it is conducted is brutal or vicious.

You may have to go back to the standards, but the problem now is we are exposing people to more charges than they were exposed to because there are more vague and more subjective terms. I go to those types of terms, the brutal and vicious, to say everyone will have a different view. It is not to say there will be convictions at the end of the day, nor is it to say that one prosecutor may view it differently than another, so it is subjective on the part of the prosecutor as well. It is still exposing to charges, and, often, I will submit, needless or baseless charges, based on subjectivity. It is those types of terms that I think make this section vulnerable to that type of abuse.

**Mr. Chipeur:** Might I give you the single word that I think is the biggest problem for law enforcement? It is the word “unnecessary” in clause 182.3(a). I will refer to Professor Sklar’s comment about the deer and their snare. What if we have commercial fisheries, and we have a net and we have the fish caught? Remember, the fish are there. Regardless of whether they feel pain or not, they are in because they are vertebrates. If I say, I will just leave my net out because the price of gas is too high. I do not think there are many fish there. It was an old net any way. I will leave it there, and the fish will die in the gill net over time and I just do not care.

Have I caused pain unnecessarily? My guess is that I have. That is probably an offence under the Fisheries Act or under some other federal legislation with respect to the environment, and it should be. That is a civil wrong. We should punish a civil wrong civilly. To say, however, that leaving that net out in the ocean suddenly becomes a crime, just because I place one property ahead of another, and that is, dollars in my pocket with respect to gas over the fish in my net, we have some grave uncertainty.

**The Chairman:** Mr. Chipeur, “brutally” and “vicious” are certainly new, but *Ménard* defines “unnecessary”; does it not? There is nothing new about that.

**Mr. Chipeur:** If you read the current provisions, they relate either to animals that are not yours or to animals that are yours with respect to the issue of causing, basically, the idea of torture. You are torturing. This section is new.

poursuites légitimes à cause de la façon dont le projet de loi est rédigé? Pas à cause de l’intention visée par le gouvernement, mais à cause de la façon dont se présente le projet de loi?

**M. Weinstein:** Outre la définition qui, selon moi, expose le plus certains groupes, il y a aussi des termes comme «sauvagement» et «cruellement». Tout le monde n’a pas la même définition de ce qu’il faut entendre par animal tué «sauvagement» ou «cruellement». Ceux qui ne travaillent pas dans les laboratoires de recherche biomédicale, ne savent pas vraiment si les tests conduits sur les animaux sont sauvages ou cruels.

Vous pouvez toujours en revenir aux normes, mais le problème c’est que nous exposons maintenant certaines personnes à plus d’accusations que par le passé à cause de termes plus vagues et plus subjectifs. J’ai pris l’exemple de ces deux expressions, «sauvagement» et «cruellement», pour vous montrer que tout le monde ne les interprète pas de la même façon. Cela ne signifie pas qu’il y aura systématiquement des accusations en vertu de ces expressions, ni que tous les procureurs verront la chose de la même façon, car il y a aussi un élément subjectif du côté de la poursuite. Quoi qu’il en soit, ce texte ouvre la voie à des accusations et j’avancerai même que très souvent il s’agira d’accusations gratuites ou sans fondement, d’un caractère subjectif. C’est à cause de ce genre d’expression que cet article est vulnérable aux genres d’abus que vous mentionniez.

**M. Chipeur:** Puis-je vous dire en un mot ce qui, d’après moi, pose le plus gros problème en matière d’exécution de la loi? C’est l’expression «sans nécessité» à l’alinéa 182.3(1)a). Je vais revenir sur l’exemple du professeur Sklar, celui du cerf chassé au collet. Prenons un cas semblable, celui de la pêche commerciale au filet. N’oubliez pas que le poisson est visé par cet amendement. Peu importe qu’il ressente de la douleur ou pas, il est visé par cette disposition parce que c’est un vertébré. Supposons maintenant que le pêcheur décide de ne pas remonter son filet parce que le prix de l’essence est trop élevé et que, de toute façon, il n’y avait plus beaucoup de poisson dans cette zone. En outre, c’est un vieux filet. Eh bien, s’il le laisse ainsi et que le poisson pris meure à petit feu, c’est que le pêcheur ne se sera pas soucier des conséquences de son acte.

Aura-t-il infligé une douleur sans nécessité? Je pense que oui. Il s’agirait donc sans doute d’une infraction en vertu de la Loi sur les pêches ou d’autres lois fédérales traitant d’environnement. Il s’agirait d’un délit civil. Il faut effectivement punir tout ce qui est délit du genre. Quant à dire que le pêcheur qui jette son filet commet un crime parce qu’il privilégie un bien sur un autre, c’est-à-dire qu’il préfère économiser du mazout plutôt que de relever son filet et ses prises, c’est autre chose; nous nous retrouvons dans une situation de profonde incertitude.

**Le président:** Maître Chipeur, les termes «sauvagement» et «cruellement» sont sans doute nouveaux, mais l’arrêt *Ménard* définit ce qui est «sans nécessité», n’est-ce pas? Il n’y a rien de nouveau là-dedans.

**M. Chipeur:** Les nouvelles dispositions concernent soit des animaux qui ne sont pas vôtres, soit des animaux qui sont vôtres mais que vous tortureriez. La notion de torture, elle, est nouvelle.

**Mr. Weinstein:** Unnecessary pain has been there throughout. You are right. We have to look at it in the context of the new definition because this new definition, and I know Senator Andreychuk said aside from that, is relevant. When you look at the expansion of the definition, all of a sudden unnecessary pain has an entirely different meaning and different problems with it.

**Mr. Chipeur:** I was wrong to use the idea of willfulness. It is negligence that is new. If I will leave my net negligently, that is what is new, and that is where the uncertainty is. It is not a willful act. It is willful in the present legislation.

**Senator Adams:** Professor, you say that you are teaching some things in school. Can you tell me what you are teaching as to how animals survive? You said you have taught all your life about animal law.

**Mr. Sklar:** All my teaching life I have been teaching criminal law, law and psychiatry and advanced criminal law. I have only started this animal law/animal welfare course this term. It is a new course for me. However, it has been an interest of mine for many years.

It is a course that is basically divided. In one respect, it looks like an ordinary law course because we look at cases like the New Mexico case with the snares and deer, and we look at statutory language. We analyze it as we would in any course.

We look at issues of owners' liability. For example, in some horrendous cases in both Canada and the United States, individuals in San Francisco were charged with murder because two of their dogs killed one of their neighbours. We talk about animal liability and liability for dangerous animals. We look at international law, the international whaling convention, for example. That is a regular law course. We also look at questions of animal welfare, and we get into philosophical questions of whether animals have moral status or rights. We discuss it along the lines, and that is the newer view. It is a new course of mine. However, it resembles a regular law course, such as Children and the Law or Women and the Law. I guess you can call this Animals and the Law.

**Senator Adams:** About a month ago, we passed Bill C-5, involving species at risk, especially with regard to those species up north. I am really concerned about Bill C-10B because it does not concern what a mammal feels. We hunt seals, which has been mentioned here. Members of the committee know how we do it and what we do for hunting. We use spears to catch fish. You mentioned nets. I had my nets last year at Rankin Inlet. Sometimes we take perhaps one week to check the nets to see that they are not bothered by ice. Sometimes fish take maybe two days to drown in the net. Two days is not too much. Maybe after a week and a half I can take the fish out and it is rotting in the net.

**M. Weinstein:** Le concept de douleur imposée sans nécessité a toujours existé. Vous avez raison. Il faut l'aborder dans le contexte de la nouvelle définition parce que cette définition, et je sais que le sénateur Andreychuk diverge d'opinion à ce sujet, est pertinente. Si l'on envisage l'élargissement de cette définition on se rend compte soudainement que la douleur imposée sans nécessité prend un relief nouveau et occasionne des problèmes différents.

**M. Chipeur:** Je me suis trompé à propos de «volontairement». C'est la négligence qui est nouvelle. Si je laisse mon filet de façon négligente, c'est cela qui est nouveau et c'est là où nous avons à faire à une incertitude. Il ne s'agit pas d'un acte volontaire et dans le projet de loi, il faut que ce soit un acte volontaire.

**Le sénateur Adams:** Professeur, vous avez dit que vous enseignez à des jeunes à l'école. Que leur apprenez-vous sur la façon dont les animaux survivent? Vous nous avez dit que vous avez toujours enseigné le droit des animaux.

**M. Sklar:** Durant toute ma vie, j'ai enseigné le droit criminel, le droit et la psychiatrie et le droit criminel de niveau supérieur. Ce n'est qu'au début de ce semestre que j'ai commencé à enseigner le droit des animaux et le cours sur le bien-être des animaux. C'est nouveau pour moi. Il demeure que je m'intéresse à cette question depuis de nombreuses années.

Ce cours présente deux volets. D'abord, il ressemble à n'importe quel cours de droit parce qu'on y traite de causes diverses comme celle du Nouveau Mexique avec le piégeage des cerfs au collet et que l'on examine aussi le libellé des lois. Nous analysons cela comme dans n'importe quel autre cours.

Nous nous penchons aussi sur la question de la responsabilité des propriétaires. Par exemple, il y a eu des cas horribles au Canada, mais surtout aux États-Unis, comme à San Francisco où un individu a été accusé de meurtre parce que ses chiens avaient tué un voisin. Nous parlons aussi de responsabilité envers les animaux et envers les animaux dangereux. Nous examinons le droit international, comme la Conférence internationale sur la chasse à la baleine. Il s'agit d'un cours de droit comme les autres. Nous examinons aussi les questions de bien-être des animaux et nous abordons des aspects plus philosophiques ou nous nous demandons s'il faut accorder un statut moral ou des droits aux animaux. Voilà le genre de discussion que nous avons et c'est cela qui est nouveau. C'est un tout nouveau cours pour moi. Cependant, il ressemble à n'importe quel autre cours de droit, comme celui sur l'enfant et le droit ou celui sur la femme et le droit. On pourrait l'appeler les animaux et le droit.

**Le sénateur Adams:** Il y a un mois environ, nous avons adopté le projet de loi C-5 concernant les espèces à risque, surtout pour les protéger dans le Nord. Je suis très préoccupé par le projet de loi C-10B, parce qu'il ne traite pas de ce que ressentent les mammifères. Tout à l'heure, nous avons parlé de la chasse aux phoques. Les membres du comité savent comment cette chasse se pratique. Et puis, on attrape aussi le poisson avec des harpons. Vous avez parlé des filets. J'en ai posé l'année dernière à Rankin Inlet. Parfois, on ne les lève qu'une fois par semaine pour s'assurer qu'ils ne sont pas pris par les glaces. Le poisson peut mettre deux jours pour se noyer dans un filet. Deux jours, ce n'est pas



That is what we do where I live. We use a harpoon, especially to chase whales and sometimes seals. We have to do that to ensure that we do not lose it. If we shoot it right away, then it sinks. The water is too deep sometimes, and you cannot get it. In the wintertime it is the seals that do not sink. Sometimes we find out that a seal is fat, and in freshwater he sinks right away. In salt water, it can float. Right now I can go with my friend to the floe edge, as soon as the tide goes out and water is open, the ice starts dripping out from the current and the tide goes out, and sometimes seals pop up. At this time of year with the cold and everything, the seals are fat and do not sink.

The same is true with any type of animal. Sometimes we do not kill them right away. We can find the animals and not shoot them. We know how to use a knife and kill them right away. If I catch a fox, I do not hit him and kill him. We know where they are. You can grab it down the back of its leg and put your feet into its chest, and in five minutes it is dead. Even if you caught a fox today, it is minus 30 degrees outside, and they quickly cannot feel any more. I do not know about seals or whales. They do not die right away. Sometimes we have to let them float, let the whales set for a while, and as soon as they are going down, we shoot them and kill them. The tools we use are not cruel to animals, which is why we are concerned with this legislation.

The same thing happened in 1970 when Greenpeace came to the north. They said we are no longer allowed to use leg-hold traps or even to hunt the seals, and the price of seals went down to \$5 in 1970. Everybody went on welfare and many people do not go out trapping any more. Younger people do not go hunting any more because their fathers do not do it. Our concern is that if this bill is passed, people will be affected. We want to ensure what this Bill C-10B means.

**Mr. Sklar:** Senator Adams, your description of whale and seal hunting comes perfectly in the language where the question is whether it is unnecessary pain, suffering and injury. If the animal were to escape, because the animal is being caught in water, the animal would sink and then the catch would be lost. There has never been a prosecution, to my knowledge, under the present section 446, which uses the same word "unnecessary." That is why the word "unnecessary" is in there. It is to protect traditional methods of hunting and trapping. That would not be unnecessary. Otherwise, as you yourself said, senator, the catch would be lost. This legislation is not aimed at that kind of conduct. I would be astounded if the legislation were applied to that kind of conduct.

As for Greenpeace, they are a militant group. They are not the law. Their claims rarely get into court. There are militant groups out there that will use any legislation, no matter how it is worded, to try to advance their agenda. The function of the courts is to protect individuals who are acting within their rights from

beaucoup. Après une semaine et demie, le poisson a pourri dans le filet. C'est comme cela qu'on pêche là où j'habite. On utilise des harpons, surtout pour la baleine et parfois pour le phoque. C'est ce qu'il faut faire pour s'assurer de ne pas perdre l'animal. Si on le tue avec une arme à feu, il coule tout de suite au fond. L'eau est tellement profonde dans certains endroits qu'on ne peut plus le rattraper. L'hiver, le phoque ne coule pas s'il est gras. En eau douce, il coule à pic. En eau salée, il peut flotter. En ce moment, je peux faire des excursions sur la glace du banc avec un ami, dès que la marée monte et que l'eau envahit tout, la glace craque en certains endroits et il arrive que le phoque remonte à la surface. En cette période de l'année, à cause du froid et du fait que le phoque est gras, il ne coule pas quand on le tue avec un fusil.

C'est la même chose pour n'importe quel type d'animal. Il arrive qu'on ne le tue pas sur le coup. On peut trouver l'animal et ne pas lui tirer dessus. Nous savons comment utiliser un couteau et comment tuer instantanément une bête. Prenez le renard, par exemple, je n'en ai pas besoin de lui tirer dessus pour le tuer. Je repère son terrier et je le tire par les pattes de derrière et je place mes pieds sur sa poitrine tout en tirant. En cinq minutes, il est mort. Par moins 30 degrés, il meurt très vite et ne sent rien. Ce n'est peut-être pas la même chose dans le cas des phoques ou des baleines. Ces animaux ne meurent pas tout de suite. Parfois, il faut les laisser flotter à la surface, attendre qu'ils arrêtent de se débattre et, dès qu'ils replongent, on leur tire dessus pour les tuer. Les instruments que nous utilisons pour tuer des animaux n'ont rien de cruel et c'est pour cela que ce texte nous inquiète.

Nous avons eu ce genre de problème en 1970 quand Greenpeace est monté dans le Nord pour nous dire que nous ne devions plus utiliser les pièges à ressort et que nous ne pouvions plus chasser le phoque. Le prix du phoque a chuté à 5 \$ cette année-là. Bien des Autochtones se sont retrouvés au bien-être social et il y en a de moins en moins qui trappent. Les jeunes ne vont plus chasser parce que leur père n'y va plus non plus. Nous craignons que la vie des gens soit affectée par ce genre de loi. Nous voulons être certains de bien comprendre ce que signifie le projet de loi C-10B.

**M. Sklar:** Sénateur Adams, la description que vous venez de faire de la chasse à la baleine et au phoque rejoint tout à fait la question de savoir si, en vertu de ce texte, vous infligez une douleur, une souffrance ou des blessures sans nécessité. Si l'animal s'échappe, parce que vous le poursuivez dans l'eau, et qu'il coule, la prise est perdue. Je n'ai jamais entendu parler de poursuites entreprises en vertu de l'actuel article 446, qui étaient fondées sur les mots «sans nécessité». C'est pour cela que cette précision, «sans nécessité», se trouve là. C'est pour protéger les méthodes traditionnelles de chasse et de piégeage. Ces méthodes n'ont rien de gratuit. Sinon, comme vous le disiez, sénateur, votre prise serait perdue. La loi n'est pas destinée à réprimer ce genre de conduite. Je serais surpris que la loi soit appliquée dans un tel cas.

Quant à Greenpeace, il s'agit d'un groupe militant, qui ne représente pas la loi. Ils se présentent d'ailleurs rarement devant les tribunaux. Il existe, en revanche, des groupes militants qui essaieront d'appliquer n'importe quel texte de loi pour faire valoir leur position. Les tribunaux sont là pour protéger contre des

militant groups who are trying to advance political agendas. The hunting that you described and that has been going on for centuries would not be affected by this statute.

**Senator Adams:** Right now we have a bylaw officer, and there is a dogcatcher as well. If they have someone's dog for several days and no one claims it, they have to store the dog, according to the municipality. That bill passed. That bylaw officer in the community could lay a charge.

**Mr. Sklar:** The humane societies kill animals that are strays when nobody comes to claim them and, again, if the killing were not done brutally and viciously, it would not come within the law. It is regrettable that so many animals are killed in humane societies. I was on the board of directors of the Montreal SPCA perhaps 12 or 13 years ago. It was a difficult job because many of these associations for the societies for the protection of cruelty to animals wind up as killing societies or killing machines, which is depressing. The people who work there are constantly depressed. That is regrettable, but this law does not change that. This law will not make those kinds of actions crimes.

**The Chairman:** Professor Sklar, if I could follow up on the question of Senator Adams, it has to be done with lawful excuse. I think we heard earlier from Professor Trotter that there is a problem or there can well be a problem, a constitutional problem, if you have a federal crime in the Criminal Code and it is excused by a provincial or a municipal statute or by law. Could that not lead to a problem such as the one alluded to by Senator Adams?

**Mr. Sklar:** It could lead to a problem. The *Jorgensen* case is an example of a provincial board of review for obscenity approving a film and the person winding up in the criminal courts and being convicted eventually. There are many cases where the question becomes whether the provincial statute is *ultra vires* with respect to the criminal statute.

Again, I am sure the fact that it is authorized under provincial law will be a factor in deciding whether the person has acted unnecessarily. You would not think that provincial law would permit unnecessary pain and suffering. It will be a factor to be considered. However, if the provincial law authorizes something that is in fact prohibited under the federal criminal law, it will be pre-empted.

**Mr. Weinstein:** That is the problem we have with subsection (c). It does not have to be unnecessary at that point, but just killing without lawful excuse. There is no lawful excuse. That is what Justice Sopinka says in the *Jorgensen* case. You cannot rely on that as a lawful excuse. It is not just the definition of unnecessary pain that Professor Sklar is talking about. We are outside of that and into subsection (c), killing without a lawful excuse, and there is none.

groupes militants, qui essaient justement de faire la promotion de leur point de vue politique, toutes les personnes qui agissent dans leur droit. Le type de chasse que vous avez décrite et qui se pratique depuis des siècles ne serait certainement pas visée par cette loi.

**Le sénateur Adams:** Chez nous, il y a un agent chargé de faire appliquer le règlement et un ramasseur d'animaux. La municipalité exige qu'un chien ramassé dans la rue et qui n'a pas été réclamé au bout d'un certain temps doit être endormi. Si ce projet de loi était adopté, l'agent chargé d'appliquer le règlement pourrait porter des accusations.

**M. Sklar:** Les sociétés protectrices des animaux tuent les bêtes vagabondes qui ne sont réclamées par personne mais si l'abattage n'est pas sauvage ni cruel, il n'y a aucune raison qu'il tombe sous le coup de la loi. Il est regrettable que tant de bêtes soient abattues par les sociétés de protection des animaux. Il y a 12 ou 13 ans, j'ai siégé au conseil d'administration de la SPCA à Montréal. C'était une tâche difficile, parce qu'un grand nombre de sociétés de protection des animaux sont transformées en abattoirs, ce qui est vraiment déprimant. Les gens qui travaillent dans ces endroits sont déprimés. C'est regrettable, mais cette loi ne changera rien à cela. La loi ne transforme pas ce genre d'actions en crimes.

**Le président:** Professeur Sklar, je vais enchaîner sur la question du sénateur Adams qui a touché à la notion d'excuse légitime. Tout à l'heure, le professeur Trotter a dit que nous risquons d'avoir un problème de nature constitutionnelle si un acte est considéré comme un crime dans le Code criminel, à l'échelon fédéral, mais pas dans une loi provinciale ou un règlement municipal. La situation décrite par le sénateur Adams ne risquerait-elle pas de donner lieu à ce genre de problème?

**M. Sklar:** Oui. L'affaire *Jorgensen* en est un exemple. La Commission de contrôle cinématographique de l'Ontario avait approuvé un film mais le producteur a été poursuivi au pénal et a finalement été reconnu coupable. Il y a de nombreuses causes où la question est de savoir si une loi provinciale est *ultra vires* à cause du Code criminel.

Je suis certain que le fait qu'un acte soit autorisé en vertu d'une loi provinciale jouera en faveur de la personne pour déterminer qu'elle n'a pas agi «sans nécessité». On ne peut imaginer de loi provinciale autorisant qui que ce soit à infliger une douleur ou des souffrances sans nécessité. Il faudra tenir compte de ce facteur. Cependant, si une loi provinciale autorise un acte qui est en fait interdit par le Code criminel du Canada, c'est le Code qui aura préséance.

**M. Weinstein:** C'est précisément le problème que pose l'alinéa c). Pour l'instant, il suffit de tuer sans avoir d'excuse légitime et il n'est pas besoin qu'il y ait absence de nécessité. Il n'y a pas d'excuse légitime. C'est ce que dit le juge Sopinka dans l'arrêt *Jorgensen*. On ne peut considérer qu'il s'agit d'une excuse légitime. Il n'est pas simplement question de la définition de douleur infligée sans nécessité dont le professeur Sklar nous parlait. Il ne s'agit pas de cela à l'alinéa c), nous serions en présence d'un cas où un animal se serait tué sans excuse légitime et il n'y a justement pas d'excuse légitime.



**The Chairman:** That is the point Senator Adams was getting to, I think.

**Senator Sparrow:** First, can I have confirmation that all the witnesses today are suggesting that clause 182.1 should be changed? Is that the general consensus? Does anyone disagree with that?

**Mr. Sklar:** I disagree with that.

**Senator Sparrow:** You believe that 182.1 is the same.

**Ms. Sullivan:** I do not even have a view. I do not know the issues well enough to have a view. I had a view about interpretation. I think it is a policy issue. I do not see a fundamental drafting problem here.

**Mr. Weinstein:** It absolutely should be changed. It is overbroad at this point, and it has to be tailored to a more specific definition. Right now, it is overbroad.

**Mr. Chipeur:** I have seen some bad drafting in my life, but I have never seen something that is so wrought with vagueness and so potentially open to abuse as that clause.

**Mr. Trotter:** Are you focussed on the definition of animal? I have no qualms about the definition of animal. My remarks were focused on 182.2.

**Senator Sparrow:** Mr. Sklar, you said that there would be no prosecutions if cruelty was not a factor; correct?

**Mr. Sklar:** There should not be. There are some prosecutions under the existing Criminal Code that turn out to have been arbitrary and frivolous. There is no protection against that. It is something we live with under any Criminal Code. You cannot guarantee there will be no prosecutions that turn out not to have been authorized by the code. That is a problem of life.

**Senator Sparrow:** 182(2)(c) says, "kills an animal without lawful excuse." That could be against the law with no cruelty aspect to that.

**Mr. Sklar:** I would think that killing an animal without lawful excuse would include the notion of killing the animal in a way that is cruel.

**Senator Sparrow:** It does not say that.

**Senator Joyal:** Those are two different concepts, Professor. An unlawful excuse and to kill it with cruelty and brutally are two different things. One is the way you do it, while the other is the pretext under which you do it.

**Mr. Trotter:** In the senator's previous example, the shooting of a cat for no reason in your living room would be a killing without lawful excuse. If my cat gets hit by a car in front of my house, is suffering horribly and I kill it, then that would be a lawful excuse. If there is no reason for it to be recognized, then there was no justification for it. We need to establish what is a lawful excuse.

**Le président:** C'est précisément, je crois, ce que le sénateur Adams craignait.

**Le sénateur Sparrow:** Tout d'abord, j'aimerais qu'on me confirme que tous les témoins d'aujourd'hui sont d'accord avec la nécessité de modifier l'article 182.1. Sont-ils tous d'accord à ce sujet? Quelqu'un est-il en désaccord?

**M. Sklar:** Je ne suis pas d'accord.

**Le sénateur Sparrow:** Vous estimez qu'il faut laisser 182.1 tel quel?

**Mme Sullivan:** Je n'ai même pas de point de vue à ce sujet. Je ne connais pas suffisamment bien toute cette question pour avoir un point de vue arrêté. J'ai un point de vue quant à l'interprétation à en donner. J'estime que c'est un problème de politique. Je ne vois pas de problème fondamental de rédaction là-dedans.

**M. Weinstein:** Je pense qu'il faudrait absolument modifier cet article. Il est beaucoup trop général pour l'instant et il faudrait l'adapter en fonction d'une définition plus précise. Pour l'instant, il est trop large.

**M. Chipeur:** J'ai déjà vu des textes mal ficelés dans ma vie, mais jamais au point d'être aussi vagues ni de risquer autant que celui-ci d'exposer les gens à des abus de droit.

**M. Trotter:** Vous parlez plus précisément de la définition d'animal? Je ne pense pas grand-chose de cette définition. Ma remarque concernait l'article 182.2.

**Le sénateur Sparrow:** Professeur Sklar, vous avez dit qu'il n'y aurait pas de poursuite si la cruauté n'était pas un facteur. C'est cela?

**M. Sklar:** Effectivement. Certaines poursuites, entamées en vertu du Code criminel, ont été qualifiées d'arbitraires et de frivoles. On n'est jamais à l'abri de ce genre de chose. C'est une réalité en vertu de n'importe quel code criminel. On ne peut absolument pas garantir une absence de poursuite qui n'aurait jamais dû être autorisée en vertu du Code. C'est ainsi.

**Le sénateur Sparrow:** L'alinéa 182(2)c) dit ceci: «tue un animal sans excuse légitime». Même cela pourrait être contraire à la loi, sans égard à la notion de cruauté envers les animaux.

**M. Sklar:** Je dirais que le fait de tuer un animal sans excuse légitime inclut la notion de cruauté envers cet animal.

**Le sénateur Sparrow:** Ce n'est pas ce qui est dit.

**Le sénateur Joyal:** Ce sont deux concepts différents, professeur. Une excuse qui n'est pas légitime et le fait de tuer un animal de façon sauvage ou cruelle sont deux choses différentes. D'une part, il est question de la manière de tuer l'animal et, de l'autre, du prétexte invoqué pour le faire.

**M. Trotter:** Dans l'exemple qu'a donné le sénateur tout à l'heure, le fait de tuer son chat sans raison dans son salon reviendrait à poser un acte sans excuse légitime. En revanche, si mon chat se fait heurter par une voiture devant chez moi, qu'il souffre horriblement et que je le tue, j'aurai alors une excuse légitime. S'il n'y a pas de raison de reconnaître l'acte, l'acte n'est pas justifié. Il faut préciser ce qu'est une excuse légitime.

**Senator Sparrow:** If I may pursue this further, Mr. Weinstein, you suggested on two or three occasions today that it is not the intent of the bill to do certain things. To have, perhaps, unjust prosecutions are not the intent of the bill. I ask for justification for you saying it is not the intent. How would you know that? Some of us believe there is intent to broaden the net and bring a larger group of people into the net, so that it is broader than just cruelty to animals. It affects the farming aspect and I want to get back to the dog shows and the Calgary Stampede. How are you saying that it is not the intent?

**Mr. Weinstein:** I go back to the opening submissions before this committee of the Minister of Justice and the submissions of the Justice department, who all say, and I am paraphrasing, the intent is to maintain the status quo. It does not make anything unlawful now that was not unlawful before. When I say that was the intent, I rely on the submissions of the Minister of Justice, who declared that the intent is to maintain the status quo, but to respond to the increased cruelty by increasing the penalties and hybridizing the offences to possibly make them indictable. When I speak to the intent, I rely on the Minister of Justice's submissions to this committee that we are maintaining the status quo.

**Senator Sparrow:** The evidence is that it will not necessarily maintain the status quo.

**Mr. Weinstein:** That is why it needs redrafting.

**Senator Sparrow:** We do not know what the intent was.

**Mr. Weinstein:** The way it is drafted now goes outside of what the minister said the intent of the legislation was.

**Senator Sparrow:** On the issue of dog shows and the Calgary Stampede, there have been delegations to my office pertaining to both, concerned about this issue and this bill affecting them. You used the expression "shut down" the Calgary stampede and "shut down" the dog shows. That is a broad statement. Could you zero in and tell us some examples of why this legislation would do that?

**Mr. Chipeur:** The section in question is section 182.3(1)(a). It could not be clearer. Everyone who "negligently causes unnecessary pain to an animal" is guilty of a crime.

If I wilfully get on a horse that is cinched up so hard that he wants to buck me off, there is pain there. The question is, is that necessary? In my opinion, a judge will conclude that purely providing pleasure or entertainment for human beings is not necessary.

Whether it is cruel or not is another issue. Some societies say it is cruel and should be banned, while others say no. If you would ban it, I suggest you intentionally ban it. Do not pass something when you do not know what it is going to do. I am suggesting that, as worded, you will be banning the Calgary Stampede. That is my interpretation of section 182.3(1)(a).

**Le sénateur Sparrow:** Permettez-moi de poursuivre. Monsieur Weinstein, vous avez dit à deux ou trois reprises aujourd'hui que ce projet de loi n'a pas pour objet d'accomplir certaines choses, comme le fait d'ouvrir la voie à des poursuites injustifiées. Dites-moi pourquoi vous affirmez que tel n'est pas l'objet du projet de loi. Comment le savez-vous? Certains d'entre nous pensent que ce projet de loi a pour but de resserrer les mailles du filet pour prendre plus de personnes, ce qui nous fait penser que sa portée est beaucoup plus large que la cruauté envers les animaux. Il touche aux activités agricoles et nous pourrions aussi revenir sur les expositions canines et sur le Stampede de Calgary. Qu'est-ce qui vous porte à dire que ce n'est pas l'intention de la loi?

**M. Weinstein:** J'en reviens simplement aux déclarations liminaires du ministre de la Justice et des représentants du ministère devant ce comité. Ils ont tous dit, grosso modo, qu'ils avaient l'intention de maintenir le statu quo. Rien de ce qui n'était pas illégal avant l'est désormais. Quand je disais que c'était l'intention poursuivie, je m'appuyais sur la déclaration du ministre de la Justice qui a affirmé son intention de maintenir le statu quo tout en réagissant au problème grandissant de la cruauté envers les animaux en durcissant les peines, en les transformant en infractions mixtes et, éventuellement, en actes criminels. Quand j'ai parlé de l'intention, je me fondais sur les déclarations que le ministre de la Justice a faites à ce comité quand il a précisé qu'il voulait maintenir le statu quo.

**Le sénateur Sparrow:** D'après les témoignages, il n'est pas nécessaire de maintenir le statu quo.

**M. Weinstein:** Voilà pourquoi il faut réécrire ce texte.

**Le sénateur Sparrow:** Nous ne savons pas quelle était l'intention poursuivie.

**M. Weinstein:** À la façon dont il est rédigé, le texte va au-delà de la déclaration d'intention du ministre.

**Le sénateur Sparrow:** J'ai reçu des délégations dans mon bureau au sujet des expositions canines et du Stampede de Calgary, et ces gens-là m'ont dit qu'ils se sentaient visés par ce projet de loi. Vous avez dit que ce serait la fin du Stampede de Calgary et des expositions canines. C'est un peu général comme déclaration. Pourriez-vous être un peu plus précis et donner des exemples pour nous expliquer que tel serait l'effet du projet de loi?

**M. Chipeur:** La disposition en question est l'alinéa 182.3(1)a) qui ne saurait être plus clair. Toute personne qui «par négligence, cause à un animal de la douleur» commet un crime.

Si je sangle un cheval si fort qu'il va vouloir ruer, c'est qu'il souffre. La question est de savoir si un tel harnachement est nécessaire. Je pense qu'un juge conclurait que le simple fait de faire cela pour procurer un plaisir ou un loisir à des êtres humains n'a rien à voir avec la nécessité.

Quant à savoir si c'est cruel, c'est autre chose. Certaines sociétés estiment que oui et qu'il faudrait l'interdire, mais d'autres pas. Tant qu'à l'interdire, autant le faire intentionnellement. Il ne faut pas adopter ce genre de projet de loi dont on ne connaît pas les conséquences. À la façon dont ce texte se présente actuellement, vous allez interdire le Stampede de Calgary. C'est ainsi que j'interprète l'alinéa 182.3(1)a).



**The Chairman:** How is that different from section 446 now? It is exactly the same wording. Section 446 says everyone commits an offence that “wilfully causes or, being the owner, wilfully permits to be caused, unnecessary pain, suffering or injury to an animal or a bird.”

I cannot see how you are making the difference there, Mr. Chipeur.

**Mr. Chipeur:** The section that we are talking about right now is intended to impact on rights of property. It is taken out of the property section and, according to Professor Sklar and contrary to the testimony of the Department of Justice, there is an intention here to place animals on the level of human beings.

It is my opinion that judges, when faced with that question — it may be that the current legislation has some problems with it. I am giving you my opinion with respect to this section placed where it is.

**The Chairman:** This section moved.

**Mr. Chipeur:** If the intention, expressed by many, is to give animals a different status, I believe that will be what the courts say.

I may be wrong, but that is my opinion.

**The Chairman:** I was misinterpreting what you were saying. Your testimony is that, if you take even the wording of the present section and move it, then you will get the result that you are talking about.

**Mr. Chipeur:** I believe you will. Let us be clear about what we are talking about here. We are not speculating. I am not making this up. I did not come here today to just pick up some ideas. That is the intention of those who are pushing these amendments. It is an expressed intention, in the media and in their lobbying. They want to shut these down. Maybe it is good public policy to shut these down. I am not here to say whether it is good public policy or not. I am suggesting that, if you pass this law, then you will be doing that.

My question to those who want to amend the law is: Why? Give me one reason why we want to change this law. There is no public policy that says why we have to change the law that I have heard yet.

**Senator Joyal:** My question is on the issue of the stampede, so I do not think Senator Sparrow will mind. Do you know of any European country that has banned the corrida because of the cruelty?

**Mr. Chipeur:** I believe it is banned in many countries. I am not familiar with that. I have not done any research, but I do understand that it is illegal.

**Senator Joyal:** In Europe?

**Le président:** En quoi cela diffère-t-il de l'actuel article 446? C'est exactement le même libellé. L'article 446 précise «commet une infraction quiconque [...] volontairement cause ou, s'il en est le propriétaire, volontairement permet que soit causé à un animal ou à un oiseau une douleur, souffrance ou blessure sans nécessité».

Je ne vois pas quelle différence il y a par rapport à la nouvelle disposition, maître Chipeur.

**M. Chipeur:** L'article dont vous parlez concerne les droits de propriété. Cette disposition est retirée de cette partie et, selon ce que prétend le professeur Sklar à l'encontre de ce qu'ont pu indiquer les fonctionnaires du ministère de la Justice, l'intention visée est d'élever l'animal au rang d'être humain.

Quand les juges seront confrontés à ce genre de question... c'est sans doute parce que la loi actuelle pose problème. Je ne fais que vous donner mon avis sur le fait que cette disposition se retrouve là.

**Le président:** L'article a été déplacé.

**M. Chipeur:** Si, comme l'ont exprimé plusieurs, l'intention poursuivie est de conférer un statut différent à un animal, je crois que c'est ce que les tribunaux déclareront.

Je peux me tromper, mais c'est ce que je crois.

**Le président:** J'ai mal interprété ce que vous avez dit. Ce que vous dites, c'est que même en déplaçant simplement le libellé de l'article existant, vous obtenez le genre de résultat dont vous parlez.

**M. Chipeur:** Je le crois. Entendons-nous bien sur ce dont on parle. Il n'est pas question de se livrer à des spéculations. Je ne suis pas en train d'inventer. Je ne me suis pas présenté devant vous pour recueillir des idées ici et là. Nous parlons de l'intention de ceux qui recommandent d'adopter ces amendements. Cette intention a été clairement exprimée dans les médias et dans les démarches de lobbying entreprises par ces personnes. Elles veulent qu'on mette un terme au genre d'activités dont nous parlions. Ce serait peut-être une bonne politique publique que de le faire, mais je ne suis pas ici pour me prononcer à ce sujet. En revanche, je prétends que si vous adoptez ce texte tel quel, c'est ce que vous allez faire.

Je voudrais que ceux qui veulent modifier la loi me disent pourquoi. Donnez-moi une raison pour laquelle il faut changer cette loi. Jusqu'ici, je n'ai eu vent d'aucune politique publique stipulant qu'il faut effectivement changer la loi.

**Le sénateur Joyal:** Comme je veux intervenir au sujet du Stampede de Calgary, je ne pense pas que le sénateur Sparrow va s'opposer à mon intervention. Savez-vous si un pays européen a interdit la corrida à cause de cette notion de cruauté envers les animaux?

**M. Chipeur:** Je crois qu'elle est interdite dans bien des pays. Je ne connais pas bien la question, parce que je n'ai pas effectué de recherche à ce sujet, mais je crois comprendre que les corridas sont illégales.

**Le sénateur:** En Europe?

**Mr. Chipeur:** I believe there are some that have. Again, you are asking me if I have any examples. I have none, but I believe it is.

**Senator Sparrow:** Let us return to the intent of the legislation, with which I took some issue. I am not sure of the intent of the legislation, regardless of who may have appeared before this committee as witnesses.

The question that arises is that the person who owns an old horse may wish to do away with the horse humanely. What just cause is there for so doing, unless the animal happens to be sick? If it is a well horse, has the owner not the right to humanely do away with that animal, or a dog or cat, without lawful excuse?

**Mr. Chipeur:** You have highlighted the biggest loophole or problem with this legislation. Either lawful excuse means everything, any pretext whatsoever, or it means getting some official imprimatur from the federal government. It cannot be just whatever we want to make up as we go along. If I am a judge looking at this section and I want to determine what lawful excuse means, I look at the way it has been interpreted in the past. If you look into the law dictionaries — and I have one here — you will see that in these law dictionaries usually it has to do with some kind of official licensing or some official requirement within the law. If you are acting under that lawful excuse, in other words the law specifically says you can do that, then you will be excluded. If that is the case, then this is not a big exception and just about any killing will be illegal.

If we say we were not intending to change the law by bringing in these, as the Department of Justice has said, then lawful excuse now means everything, and there is no killing of an animal that would not fit into subsection (c).

**Mr. Sklar:** I am not the drafter and I have no authority here, but if 182(1)(c) were to be changed to “kills an animal with unnecessary cruelty and without lawful excuse” I would have no trouble with that.

**Senator Joyal:** I would agree with you. That is very important. It would mean that you introduce the notion of cruelty, which we all agree. The problem is, as I tried to put it in my first question, you are changing something on the property aspect of it, which is as Senator Sparrow has tried to identify, with the abuses — the abuses meaning to terminate the existence of. As long as it is “cruelty and” I agree. It is a small nuance but it means a lot in terms of the future.

**Senator Beaudoin:** This is not civil law. Now we are concerned with criminal law and in criminal law you need the *mens rea*, so you may do something according to the civil code but there is still a distinction between the criminal act and abuse that may be only civilian. Do you agree with that?

**M. Chipeur:** Je crois que c'est le cas dans certains pays. Vous me demandez de vous fournir des exemples, je n'en ai pas, mais je crois que tel est le cas.

**Le sénateur Sparrow:** Revenons-en à l'intention poursuivie par ces amendements, parce que je ne suis pas d'accord. Je ne sais pas exactement quelle est l'intention de cette loi, peu importe ce que les témoins qui ont comparu devant ce comité ont pu nous dire.

La question se pose dans le cas de la personne qui veut faire abattre humainement son cheval âgé. En quoi cette décision peut-elle être justifiée à moins que l'animal ne soit malade? Si c'est un cheval en bonne santé, le propriétaire n'a-t-il pas le droit de s'en débarrasser humainement, tout comme il le ferait dans le cas d'un chat ou d'un chien, sans avoir à se trouver d'excuse légitime?

**M. Chipeur:** Vous venez de mettre au jour la plus importante échappatoire de ce texte, ou du moins le plus gros problème qui y est associé. Soit l'excuse légitime s'entend de n'importe quel prétexte, soit elle a un sens officiel, avalisé par le gouvernement fédéral. Il ne peut s'agir de n'importe quel prétexte que l'on invoque au gré des événements. Pour déterminer ce qu'il faut comprendre par excuse légitime dans ce cas, un juge se référera à la jurisprudence. Dans les dictionnaires de droit — il se trouve que j'en ai un ici — il est dit que l'excuse légitime s'entend d'une licence officielle ou d'une exigence officielle énoncée dans la loi. Si la loi précise que vous pouvez agir d'une certaine façon avec une excuse légitime, elle doit aussi préciser que vous êtes exclu de son application en général. Dans le cas présent, on ne voit pas beaucoup d'exception, ce qui fait que tous les abattages d'animaux seraient illégaux.

Si l'intention n'est pas de modifier la loi de cette façon, comme le ministère de la Justice l'a indiqué, l'excuse légitime aura forcément un sens limité et aucun abattage d'animal ne pourra être permis en vertu de cet alinéa c).

**M. Sklar:** Ce n'est pas moi qui ait rédigé la loi et je n'ai aucune autorité ici, mais si l'alinéa 182(2)c) devait être modifié pour quelque chose du genre «tue un animal d'une façon inutilement cruelle et sans excuse légitime», je n'aurai plus de problème.

**Le sénateur Joyal:** J'ai tendance à être d'accord avec vous. C'est très important. Autrement dit, vous introduiriez la notion de cruauté, ce avec quoi nous sommes tous d'accord. Le problème, comme j'ai essayé de le soulever dans ma première question, c'est qu'on est en train de modifier le volet «propriété» d'une réalité et dans ce cas, comme le sénateur Sparrow l'a souligné, il était question de s'attaquer aux excès, excès commis dans la façon dont on met un terme à la vie d'un animal. Si l'on introduit la notion de «cruauté», alors je suis d'accord. C'est une petite nuance, mais qui risque d'être lourde de conséquence dans l'avenir.

**Le sénateur Beaudoin:** Nous ne faisons pas de droit civil. Il s'agit de droit criminel et, dans ce cas là, il y a la *mens rea*. Vous vous trouveriez donc à ajouter quelque chose au code civil mais il faut encore faire une distinction entre la loi pénale et la notion d'abus qui ne concerne que le droit civil. N'êtes-vous pas d'accord?



**Senator Joyal:** Yes, but we are trying to understand the implication on the property of the animals. The common sense understanding of property is its usage. Then I can rent it out and get the profit out of it, and then I have the abuses. I decide I do like the Russians, I throw it over my back and it breaks. According to this bill, when I throw it over my shoulder I have to take into account if I am cruel in doing that and if I have a lawful excuse. I am sorry to use a small image, but that is what we are trying to understand with the implications of this bill in the abuses of the bill. As long as we use the animal we are not deprived of using the animal, or renting, or taking it to a fair to show how nice it is and whatnot. The day I decide it is my animal to terminate it, then I enter into specific obligations under this code. That is what we have to understand, and I tried to understand by taking it out of the property section to put it in a different property section.

**Mr. Trotter:** I do not think we should necessarily disjoin the notion of lawful excuse and cruelty. If someone shoots their cat in their living room, we criminalize it because it is cruel. The animal was killed for no reason. That is a definition of cruelty in and of itself that is taken up in the idea of lawful excuse, but it is not unrelated to this overriding principle of cruelty that permeates this amended legislation.

**Senator Baker:** I suppose it is left to me to thank the witnesses for being here today. I would like to leave you with two questions.

First, to Professor Sklar, who teaches the subject at the university, my friend Senator Adams was referring to the fact that under the Mammals Act today, in Canada, there is a set of standards for killing seals. The seal must have its skull crushed, it must be shot in the head and so on. That presupposes that the hunt will take place in the early spring when the animals float.

Senator Adams is pointing out that the methods used by some people are obviously against those regulations. Now, in the Fisheries Act, we have colour of right. It is not spelled out as such but it defines colour of right in the legislation; that is section 76.6 of the Fisheries Act. It is a reverse onus. If somebody can prove that they honestly believe in a set of facts that, if true, render their actions innocent, or some wording to that effect if the defence is there.

We have had the Supreme Court of Canada rule on this particular section in the past, that this could be used under the Criminal Code to prosecute animals. Under this definition Senator Adams is worried that perhaps now this will give a choice to a group of people. It will give a choice for what? Not a malicious prosecution. You perhaps have reasons for saying, and probably good reasons, our system protects against malicious prosecution. It does not protect against malicious charging. The distinct role between a Crown prosecutor and the police is, the

**Le sénateur Joyal:** Oui, mais nous essayons de cerner les répercussions de ces amendements sur la notion de propriété d'un animal. La logique veut que l'on définisse une propriété par la façon dont on utilise un bien. Je peux louer le bien et en tirer un certain profit et j'ai aussi le droit d'en abuser. Je peux décider de faire comme les Russes, avec leur verre qu'ils lancent par-dessus leur épaule pour qu'il se brise par terre. D'après ce projet de loi, avant de lancer quelque chose par-dessus mon épaule, je dois me demander si ce geste ne va pas être cruel et si je dispose d'une excuse légitime. Excusez-moi pour cette image, mais nous essayons de comprendre quelles répercussions ce projet de loi va avoir sur le plan de l'abus de l'appareil de justice. Tout est parfait tant qu'on utilise l'animal comme on le veut, qu'on peut le louer ou le présenter dans une exposition ou que sais-je encore. En revanche, je suis lié par certaines obligations énoncées dans le Code le jour où je décide de mettre fin à ses jours. C'est cela qu'il nous faut comprendre et j'ai essayé de comprendre ce qu'on obtient en retirant une certaine disposition de la partie traitant des droits de propriété pour la mettre ailleurs.

**M. Trotter:** Je ne pense pas qu'il faille nécessairement séparer la notion d'excuse légitime de celle de cruauté. La personne qui tue son chat dans son salon s'expose à une réplique juridique, parce qu'elle aura commis un acte cruel. L'animal aura été tué sans raison. Il s'agit d'une définition de la cruauté, définition qui se retrouve dans la notion d'excuse légitime, excuse légitime qui n'est pas sans rapport avec le principe général de cruauté que l'on retrouve partout dans cet amendement.

**Le sénateur Baker:** Eh bien, je suppose qu'il m'appartient de remercier les témoins d'avoir répondu à notre invitation. Je vous poserai deux questions avant de vous laisser partir.

La première s'adresse au professeur Sklar qui enseigne cette matière à l'université. Tout à l'heure, le sénateur Adams disait que la Loi canadienne concernant les mammifères énonce un ensemble de normes relatives à l'abattage des phoques. Le crâne du phoque doit être fracassé, il faut lui tirer dans la tête et ainsi de suite. Cela suppose que la chasse se déroule au début du printemps, quand les animaux flottent.

Le sénateur Adams soulignait le fait que les méthodes utilisées par certaines personnes sont, de toute évidence, contraires à ce genre de règlement. Certes, la Loi sur les pêches prévoit l'apparence de droit. Cette défense n'y est pas vraiment énoncée, mais l'apparence de droit est définie à l'article 76.6 de la Loi sur les pêches. Le fardeau est inversé. Toute personne pouvant prouver qu'elle croyait honnêtement agir dans le respect de la loi se trouve, si ses prétentions sont confirmées, à innocenter ses actes. Du moins, la loi précise quelque chose dans le genre.

Dans le passé, la Cour suprême du Canada a statué relativement à cet article pour préciser que cette défense pourrait être invoquée en vertu du Code criminel. Avec la définition actuelle, le sénateur Adams craint qu'on ne donne à certains groupes le choix d'entreprendre des actions en justice. Mais quel choix? Certainement pas d'entreprendre une poursuite frivole. Vous avez peut-être raison de dire que notre système comporte des protections contre les poursuites frivoles. En revanche, il n'y a pas de protection contre des accusations

police investigate, take the complaint, charge, the police officer then tells you to come down on a hybrid offence. There is no protection under the recent rules for hybrid offences but there is for indictable ones. You go down and get fingerprinted and photographed under the Identification of Criminals Act. You are also put on CPIC, under the Identification of Criminals Act.

The concern is not the malicious prosecution because there are recent protections in the law, and of course you discover whether you are being charged under an indictable offence or summarily when you appear before the judge.

**Senator Joyal:** Once your fingerprints are taken, try to enter the United States.

**Senator Baker:** Well, you cannot. Then try to get it taken off CPIC.

That is the first point to which I would like your response because that is the major concern. It is malicious charging.

For the first time I heard Professor Sullivan say, "I am puzzled by the response from the Department of Justice of the government." I have never seen anything in print where Professor Sullivan has ever said before that she is puzzled. She has examined practically every word in the Income Tax Act, and every amendment — it is possible, she has done it — every regulation, and she has recently presented a report card on justices of the Supreme Court. The report card reads like, "excuse number one, excuse number two," and so forth. I believe it is a fascinating account.

You will notice that we do not often argue with Senator Beaudoin. If you noticed, in *R. v. Sharp*, a year and a half ago, the chief justice went to this committee, a hearing like this, to find out just what is the intention of the government. As you have written many times, you take your strict construction of the piece of legislation, then you look at the object of the legislation, then you look at the intention of Parliament.

The chief justice concluded, after quoting you in the standard way that the Supreme Court always quotes you: "Much has been written about the interpretation of legislation, e.g. Ruth Sullivan —." Justice Yakabuchi used the word "encapsulates." The chief justice in *R. v. Sharp* took that out but did you notice that it was re-introduced by the Supreme Court in their decision on a vessel that was illegally fishing off Newfoundland?

They went back to the original quote from you. Sometimes I wonder whether they are analyzing, or doing an interpretation of, your interpretations.

frivoles. Ce qui différencie un policier d'un procureur de la Couronne, c'est que le premier fait enquête, prend acte de la plainte, porte des accusations et dit à la personne qu'elle fait l'objet d'une accusation en vertu d'une infraction mixte. Il n'existe aucune protection en vertu des règles récentes régissant les infractions mixtes, mais il y en a une dans le cas des actes criminels. Vous êtes donc convoqué au poste de police, on vous prend vos empreintes digitales et l'on vous photographie en vertu de la Loi sur l'identification des criminels, et selon cette même loi, votre dossier est communiqué au CIPC.

Il n'y a donc pas lieu de s'inquiéter des risques de poursuite frivoles, parce qu'il existe actuellement des protections dans la loi. Le problème se pose quand on se retrouve devant le juge qui vous annonce que vous êtes accusé d'un acte criminel ou d'une infraction punissable sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire.

**Le sénateur Joyal:** Essayez donc d'aller aux États-Unis une fois qu'on vous aura pris vos empreintes digitales.

**Le sénateur Baker:** Ce n'est pas possible. Et essayez de les faire retirer du CIPC.

J'aimerais entendre votre réaction sur ce premier aspect, qui est très préoccupant à cause du risque d'accusations frivoles.

C'est la première fois que j'entends le professeur Sullivan dire qu'elle est subjuguée par la réponse du ministère de la Justice. Je n'ai jamais vu nulle part sous forme imprimé une déclaration de maître Sullivan selon laquelle elle était subjuguée par quoi que ce soit. Elle a analysé la Loi de l'impôt sur le revenu presque mot à mot et elle en a étudié chaque amendement, chaque article du Règlement et elle a soumis son bulletin de note aux juges de la Cour suprême. On peut y lire des choses comme «excuse numéro un, excuse numéro deux» et ainsi de suite. Je trouve cette liste fascinante.

Vous aurez remarqué que je me lance rarement dans un débat avec le sénateur Beaudoin. Or, vous aurez pu constater dans l'arrêt *R. c. Sharp*, d'il y a un an et demi, que le juge en chef s'est appuyé sur les délibérations de ce comité, les mêmes qu'aujourd'hui, pour déterminer quelle avait été l'intention du gouvernement. Comme vous l'avez écrit à de nombreuses reprises, un juge commence par analyser la façon dont se présente le texte de loi avant de s'intéresser à son objet puis de se renseigner sur l'intention du Parlement.

Après vous avoir cité à la façon dont le fait habituellement la Cour suprême, le juge en chef conclut: «On a beaucoup écrit au sujet de l'interprétation des lois, notamment Ruth Sullivan —». Le juge Yakabuchi a employé le mot «incorpore». Dans l'arrêt *R. c. Sharp*, le juge en chef n'a pas retenu ce terme, mais avez-vous constaté que celui-ci réapparaît dans la décision de la Cour suprême relative à un navire qui avait illégalement jeté ses filets au large de Terre-Neuve?

La Cour suprême a repris ce que vous aviez dit au départ. Je me demande parfois si elle analyse vos interprétations ou si elle les interprète à son tour.



Regarding the intent of this bill, a judge may wonder about Parliament's intent. The process is complicated and contradictory, in some ways. You said that you are puzzled by the response from the Department of Justice but the courts quote the Department of Justice. The deputy minister in charge of prosecutions cannot come before this committee without espousing the exact policy of the Government of Canada. He cannot say anything differently. Therefore, if at times you see somebody from the Department of Justice saying something that is not logical, in some respect, you can understand that he or she has to promote government policy.

In respect of the interpretation, you will have your regulatory impact statements when this legislation is passed or when the regulations are made.

**Ms. Sullivan:** Is there a regulation-making authority here?

**Senator Baker:** There is no regulation authority. Then you have a real problem because the judges would have to go back to look at these committee hearings to know what you said and what the other committee members have said. It was the chief justice in *R. v. Sharp* who quoted Senator Beaudoin's comments in a committee meeting 10 years ago in this room. She quoted an entire paragraph and said that we now know he is right because we now have a problem.

You have done a great deal of analyzing the drafting of this legislation. Could you comment on whether you have ever analyzed this process in arriving at your conclusions on the interpretation of legislation?

**Ms. Sullivan:** I do not actually analyze legislation but I analyze cases. Judges write cases and grab the arguments of the lawyers who come before them. They increasingly rely on these materials and now that they are on line, they will be relied on more than before. I do not personally use it unless I happen to be working up a case for someone. Apart from an instance when I am lawyering, I do not use these materials. I agree that they are important materials for use by other lawyers when trying to interpret these provisions.

**Mr. Weinstein:** I use them.

**Mr. Sklar:** You addressed your first remarks to me. Maliciousness, on the part of people, will never go away. As I said, we generally trust our law enforcement establishment and our courts not to respond to charges that are brought out of malice or maliciousness. I am not a tort professor but I am a criminal law professor. Malicious prosecution is a tort and I believe that it can also be applied to maliciously having a person arrested. That is accomplished within the tort of malicious prosecution.

We have two protections against this kind of maliciousness: One is the good judgment of our law enforcement establishment and courts; and the second is the tort law. You can sue people for

S'agissant de l'intention de ce projet de loi, un juge pourra effectivement se poser la question de savoir quelle était celle du Parlement. D'une certaine façon, le processus est complexe et contradictoire. Vous avez déclaré avoir été subjuguée par la réponse fournie par le ministère de la Justice, pourtant les tribunaux citent le ministère. Le sous-ministre responsable des poursuites ne peut se présenter devant ce comité sans avoir épousé la politique que poursuit très précisément le gouvernement du Canada. Il ne peut rien dire de différent. Ce faisant, si vous voyez parfois quelqu'un du ministère de la Justice tenir des propos illogiques, il faut comprendre que c'est parce qu'il est contraint de promouvoir la politique gouvernementale.

Pour ce qui est de l'interprétation, vous aurez vos études d'impact de la réglementation dans ce cas, une fois que la loi aura été adoptée et que le Règlement aura été mis en œuvre.

**Mme Sullivan:** Y a-t-il une autorité réglementante dans ce cas?

**Le sénateur Baker:** Non. C'est là que vous aurez un problème, parce que les juges auront tendance à revenir sur ce qui s'est dit en comité pour voir ce que vous y avez déclaré vous-même et ce que les membres du comité ont pensé de l'amendement. Dans *R. c. Sharp*, la juge en chef a cité les propos du sénateur Beaudoin dans une réunion de comité, 10 ans plus tôt. Elle a repris tout le paragraphe de sa déclaration, reconnaissant qu'il avait eu raison à l'époque parce que, maintenant, il y avait un problème.

Vous avez beaucoup analysé la façon dont ce projet de loi est libellé. Pourriez-vous nous dire si vous avez analysé tout ce processus pour tirer vos conclusions quant à la façon dont il faut interpréter le projet de loi?

**Mme Sullivan:** En fait, je n'analyse pas les lois, mais les causes. Les juges rédigent des arrêts et tiennent compte des observations formulées par les avocats qui plaident devant eux. Ils comptent de plus en plus sur ce genre de document et, comme on peut maintenant y accéder sur Internet, ils vont les consulter de plus en plus. Personnellement, je ne m'appuie pas sur ces analyses à moins que je ne travaille sur une cause, pour quelqu'un. Ce n'est que lorsque je plaide que je m'appuie sur ces documents. En revanche, je reconnais leur importance pour les avocats parce qu'ils les guident dans la façon d'interpréter les dispositions.

**M. Weinstein:** Je les utilise, moi.

**M. Sklar:** Vous vous êtes d'abord adressé à moi. On n'échappera jamais complètement au risque d'actions frivoles. Comme je le disais, on s'en remet généralement à l'appareil de justice, aux tribunaux, qui se chargent de ne pas donner suite aux accusations frivoles. Je n'enseigne pas le droit de la responsabilité délictuelle, j'enseigne le droit criminel. Les poursuites frivoles sont un délit et je pense qu'on peut aussi parler de délit dans le cas d'une personne arrêtée de façon frivole. C'est à cause du tort qu'occasionne ce genre de poursuite.

Nous disposons de deux protections contre ce genre de manœuvre frivole: d'abord, il y a la qualité du jugement de nos institutions d'application de la loi et de nos tribunaux;

maliciously prosecuting you.

**Senator Cools:** On another area where I do much work, divorce, I want you to know, Mr. Sklar that I have personally studied hundreds of cases of men — fathers — in custody cases who have been falsely accused of the most preposterous things by wives. Nothing happens to those people. As a matter of fact, in the last many years, the entire law enforcement system has stood silent in the face of the tyranny from some of these groups who just intimidate and terrorize people. Mr. Alan Gold has spoken to this issue for a long time. These cases are epidemic.

Sitting here listening to the comments this evening, I can now see that in such family cases, not only are the house, custody of the children, spousal support, child abuse, et cetera, issues to deal with but also the family dog is now in the picture.

**Mr. Weinstein:** You have to put it in the context of the person who is falsely accused. It is not only that the person is fingerprinted and photographed and on CPIC, but you are subject to a charge for which you will go to a public courtroom to have your name called out. You are living under the stigma and fear of charges and it may not be cleared up for six months to one year, given the backlog of cases.

**Senator Cools:** Their rights on the job are often affected because most of them are blue-collar workers. When they are arrested, it is terrible.

**The Chairman:** I thank our witnesses this evening.

The committee adjourned.

---

OTTAWA, Thursday, February 27, 2003

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-10B, to amend the Criminal Code (cruelty to animals), met this day at 10:55 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator George J. Furey** (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

**The Chairman:** Honourable senators, today, there are two matters on the agenda: the continuation of the examination of Bill C-10 and the legislative budget for committee. I would propose that we hear from our panel of witnesses from the Department of Justice and, bearing in mind the Senate sits at 1:30 today, we will try to conclude at 1:15 and, time permitting, take the last 10 to 15 minutes of the committee *in camera* to discuss the budget.

We will proceed to consideration of the amendments to the animal cruelty provisions of the Criminal Code.

deuxièmement, il y a le droit de la responsabilité civile délictuelle. Il est possible de se retourner contre une personne qui vous aura poursuivi de façon frivole.

**Le sénateur Cools:** Dans un autre domaine, dans lequel je travaille beaucoup, celui du divorce, sachez, maître Sklar, que j'ai personnellement étudié des centaines de cas d'hommes — des pères — dans des causes de garde qui ont été accusés à tort des choses les plus horribles par leurs ex-conjointes qui sont à l'abri. D'ailleurs, depuis plusieurs années, tout l'appareil de justice est muet face à la tyrannie qu'exercent certains groupes qui en intimident ou en terrorisent d'autres. Alan Gold parle de ce problème depuis longtemps. C'est une épidémie.

À entendre ce qui s'est dit ici, je commence à me dire que dans ces causes familiales, il ne sera plus uniquement question de la maison, de la garde des enfants, de la pension alimentaire, de la violence faite aux enfants et ainsi de suite, mais qu'il sera aussi question du chien de la famille.

**M. Weinstein:** Il faut voir tout cela dans le contexte d'une personne qui est accusée à tort. Non seulement on lui prend ses empreintes digitales, on la photographie et on transmet son dossier au CIPC, mais on porte contre elles des accusations qui lui vaudront d'être appelée devant tout le monde dans une salle d'audience. Elle devra vivre avec ce stigmate et la crainte d'être inculpée, sans pouvoir faire valoir son point de vue avant six ou douze mois, selon le nombre de causes en souffrance.

**Le sénateur Cools:** Sans compter que, bien souvent, comme il s'agit de cols bleus, ces personnes sont atteintes dans leur droit au travail. Quand on les arrête, c'est terrible.

**Le président:** Merci à nos témoins.

La séance est levée.

---

OTTAWA, le mardi 27 février 2003

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-10B, Loi modifiant le Code criminel (cruauté envers les animaux), se réunit à 10 h 55 pour étudier le projet de loi.

**Le sénateur George J. Furey** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président:** Honorables sénateurs, aujourd'hui, nous avons deux sujets à l'ordre du jour: la poursuite de l'examen du projet de loi C-10 et le budget du comité. Je vous propose d'entendre notre groupe de témoins du ministère de la Justice et, compte tenu du fait que le Sénat siège à 13 h 30, nous allons essayer de terminer à 13 h 15 et, s'il nous reste un peu de temps, nous consacrerons les 10 ou 15 dernières minutes à une discussion du budget à huis clos.

Nous allons donc examiner les modifications aux dispositions du Code criminel qui traitent de la cruauté envers les animaux.



Our witnesses have appeared previously and given introductory remarks. However, I will offer them an opportunity, because I know the Department of Justice has been following these hearings, for five to 10 minutes for introductory remarks, if they wish. We have Ms. Klineberg, and Mr. Mosley. Would you like to make a statement, or do you want to go right to questions?

**Mr. Richard G. Mosley, Assistant Deputy Minister, Criminal Law Policy and Community Justice Branch, Department of Justice Canada:** Mr. Chairman, we will go directly to questions. We do not have a prepared statement this morning.

**Senator Beaudoin:** My question is about the colour of right. The way I understand it, it is a rule of interpretation, and the Department of Justice has not suggested any amendment. Yesterday, Professor Sklar suggested no amendment, but what do you think of the possibility of mentioning it because it would be an advantage. What is the reason you did it the way you did for the colour of right? I understand there was a choice.

**Mr. Mosley:** As I said on our last appearance here, the position of the department is that it is unnecessary to have a specific reference to colour of right with regard to these provisions, as it is available in common law.

**Senator Beaudoin:** Unnecessary?

**Mr. Mosley:** It is unnecessary. Through the kindness of your staff, we were provided with transcript of yesterday's proceedings. Although I was not here, I did have an opportunity to read through the transcript, and Professor Ruth Sullivan, referring generally to common law defences. In response to a question from Senator Andreychuk she said, "They probably have been left in there by mistake. I do not agree with everything you said, senator, because the code used to be full of these common law defences. The drafters have been taken them out over the years." She goes on to say that in 1954, there would have been many more references. I do not think that is accurate, but I agree with her general point that the drafters have been making every effort to tidy up the code to remove references that might be described as "comfort clauses," in an effort to respond to concerns that have been advanced by groups over the years.

She goes on to say:

This is probably an oversight. This one did not get taken out in the drafting. I do not think that you need to mention common law defences for them to arise. I think they were in there as matters of notice or possibly as matters of comfort. Under today's drafting convention, you would not stick them in.

I agree with that. That is what the Department of Justice, in drafting statutes today, is attempting to achieve, especially with the Criminal Code. There are many things in there that have been added over the years. I doubt that there has been a single session

Nos témoins ont déjà comparu et présenté des observations liminaires. Je vais tout de même leur donner la possibilité de nous parler pendant cinq à dix minutes, s'ils le souhaitent, parce que je sais que le ministère de la Justice a suivi de près ces audiences. Nous allons entendre Mme Klineberg et M. Mosley. Voulez-vous présenter quelques observations ou préférez-vous que nous passions directement aux questions?

**M. Richard G. Mosley, sous-ministre adjoint, Division de la politique en matière de droit pénal et de la justice communautaire, ministère de la Justice du Canada:** Monsieur le président, nous allons passer directement aux questions. Nous n'avons pas préparé de commentaires pour ce matin.

**Le sénateur Beaudoin:** Ma question porte sur l'apparence de droit. D'après moi, c'est une règle d'interprétation et le ministère de la Justice n'a pas proposé d'amendement. Hier, M. Sklar n'a pas proposé d'amendement mais j'aimerais savoir ce que vous pensez de la possibilité de mentionner cette défense parce que cela serait avantageux. Pourquoi avez-vous traité l'apparence de droit de la façon dont vous l'avez fait? Je crois savoir qu'il y avait une autre possibilité.

**M. Mosley:** Comme je l'ai dit lors de notre dernière comparution, le ministère estime qu'il n'est pas nécessaire de mentionner expressément l'apparence de droit dans ces dispositions, puisque cela est prévu par la common law.

**Le sénateur Beaudoin:** Ce n'est pas nécessaire?

**M. Mosley:** Ce n'est pas nécessaire. Grâce à l'amabilité de votre personnel, nous avons reçu une transcription des débats d'hier. Je n'y ai pas assisté, mais j'ai eu la possibilité de lire la transcription et les commentaires de Mme Ruth Sullivan, qui a parlé d'une façon générale des défenses de common law. En réponse à une question que lui posait le sénateur Andreychuk, elle a déclaré: «Elles ont probablement été conservées par erreur. Je ne suis pas d'accord avec vous sur tous les points, parce qu'à l'origine, le code contenait toute une série de moyens de défense prévus par la common law. Les législateurs les ont supprimés progressivement.» Elle a déclaré ensuite qu'en 1954, les références étaient beaucoup plus nombreuses. Je ne pense pas que cela soit exact, mais je souscris à son argument général selon lequel les rédacteurs se sont efforcés de nettoyer le code en supprimant les références à ce que l'on pourrait qualifier des «dispositions d'apaisement», qui tentent de répondre aux préoccupations exprimées par divers groupes au cours des années.

Elle poursuit:

C'est sans doute une erreur. Cette défense n'a pas été supprimée au moment de la rédaction. Je ne pense pas qu'il soit nécessaire de mentionner les défenses de common law pour qu'elles puissent être invoquées. Je pense qu'elles figuraient là à titre indicatif, voire à titre d'apaisement. Selon les normes actuelles de rédaction législative, il n'y a pas lieu de les insérer.

Je souscris à cette observation. C'est ce qu'essaie de faire le ministère de la Justice lorsqu'il rédige des lois, en particulier avec le Code criminel. On a ajouté beaucoup de choses au cours des années. Je ne pense pas qu'il y ait eu, depuis l'adoption du code en

of Parliament since the code was enacted in 1892 that has not resulted in amendments. When you go back to the historical record, it is not entirely clear why many of them were put in there. On other occasions, you could find representations made by interest groups that wanted some comfort with regard to their own activities. I suggest that is what you have been seeing over the course of the past weeks, with respect to this particular issue.

I was surprised at the position taken by my old colleague, Mr. Code, who is a criminal lawyer of considerable renown and someone I have worked with over the years and for whom I have the greatest respect. Our views on this issue are diametrically opposed and we would agree almost entirely with the views expressed yesterday by Professor Sklar.

I was struck by one thing Mr. Michael Code said when I read his evidence. I think he was operating under a misapprehension. We did not receive his opinion and it is not, I gather, the practice of this committee to routinely share opinions that are submitted to the committee to the department for its consideration. I have therefore not read his written opinion, or those of several of the other witnesses. In some instances, the witnesses themselves provided us with a copy of their opinion.

Mr. Code refers to the fact that what is part of the English common law is not necessarily part of the Canadian common law. At first impression, he is absolutely correct because the common law has continued to evolve, and it has evolved differently in Canada and the other countries of the common law tradition from that in the United Kingdom. There are differences in our criminal law today, at common law that are significant.

It struck me as odd that a criminal lawyer would be taking that position, in part because it is contrary to the interests of the criminal bar. To argue that not having an expressed reference to a defence means that it is not there, will certainly put the next counsel at a disadvantage who attempts to contend before the Supreme Court of Canada that the defence does apply to the particular offence and the circumstances in which it is found. Certainly, in the other place, the representatives of the Canadian Bar Association, National Criminal Justice Section, the Ontario Criminal Lawyers Association, and Mr. Ruby, took the opposite point of view.

Last night, Senator Beaudoin and I had occasion to refer back to Taschereau because it is useful to return to the sources of our criminal law, particularly when an issue of this nature arises. Is it or is it not part of the common law? Taschereau, writing prior to the adoption of the 1892 code and subsequent to the 1892 code coming into effect, clearly accepted that colour of right was part of the common law of Canada. He refers to it in terms formerly known as the "concept of felonious intent." He describes how felonious intent in itself captures the notion of claim of right or a colour of right.

1892, une seule session du Parlement au cours de laquelle on ne l'ait pas modifié. Lorsqu'on examine l'historique de ce texte, il est difficile de savoir exactement pourquoi l'on a inséré autant de références. À d'autres occasions, on peut trouver des demandes émanant de groupes d'intérêt qui veulent obtenir certaines garanties pour protéger leurs activités. J'imagine que c'est ce que vous avez constaté ces dernières semaines, pour ce qui est de cet aspect particulier.

La position qu'a adoptée mon ancien collègue, M. Code, un éminent criminaliste, avec qui j'ai longtemps travaillé et pour lequel j'ai le plus grand respect, m'a beaucoup surpris. Nos opinions sur ce sujet sont diamétralement opposées et nous pourrions souscrire presque intégralement aux opinions exprimées hier par M. Sklar.

Lorsque j'ai lu le témoignage de M. Michael Code, il y a une chose qui m'a frappé. Je crois qu'il s'est fondé sur un principe erroné. Nous n'avons pas reçu son opinion et j'imagine que le comité ne transmet pas automatiquement à notre ministère les opinions qui lui sont soumises. Je n'ai donc pas lu son opinion écrite, ni celle de plusieurs autres témoins. Il est arrivé que des témoins nous remettent eux-mêmes une copie de leur opinion.

M. Code mentionne que les éléments qui font partie de la common law britannique ne font pas tous nécessairement partie de la common law canadienne. À première vue, il a tout à fait raison parce que la common law a continué à évoluer et elle a évolué différemment au Canada et dans les autres pays de tradition de common law qu'au Royaume-Uni. Il existe aujourd'hui des différences importantes dans notre droit pénal, pour ce qui est des aspects de common law.

J'ai trouvé curieux qu'un criminaliste adopte ce point de vue, en partie parce qu'il est contraire aux intérêts des criminalistes. Il est certain que l'argument selon lequel un moyen de défense qui n'est pas expressément mentionné ne peut être invoqué, va compliquer la tâche des avocats qui essaieront de soutenir devant la Cour suprême du Canada qu'il est possible d'invoquer cette défense à l'égard d'une infraction particulière et dans les circonstances où elle a été commise. Je mentionnerais que, dans l'autre endroit, les représentants de la section nationale de la justice pénale de l'Association du barreau canadien, de l'Ontario Criminal Lawyers Association et M. Ruby ont défendu le point de vue contraire.

Hier soir, le sénateur Beaudoin et moi avons parlé de Taschereau parce qu'il est utile de revenir aux sources de notre droit pénal, en particulier lorsqu'on examine une question de ce genre. Cela fait-il partie ou non de la common law? Les écrits de Taschereau qui sont antérieurs à l'adoption du code de 1892 et ceux qui sont postérieurs à l'entrée en vigueur de ce code, montrent à l'évidence que Taschereau reconnaissait que l'apparence de droit faisait partie de la common law du Canada. Il utilise pour en parler ce qu'on appelait la «notion d'intention criminelle». Il explique comment l'intention criminelle englobe la notion d'apparence de droit.



The 1955 Martin's is, for many of us, the bible of the development of the criminal law in Canada over the course of the past century. You recall that the Martin Commission worked for some four years in revising, updating and cleaning up the code as it was as of 1948. The commission reported to Parliament in 1952. Over the subsequent years, Parliament enacted a series of bills that resulted in the 1955 code. It was the last comprehensive revision of the statute.

Martin refers back to Bentham for explaining the notion that the basic rule, "Thou shalt not steal" makes no sense in the practical application in the criminal courts. It has to be read in the context of rights and property interests and everything that goes with it. It is not simply: "Thou shall not steal." It is: "Thou shall not steal if you have no right to that property..."

With the greatest of respect to those who hold a contrary view, I find that it is too narrow to simply refer to the code as it is in February 2003 and how it has been drafted over the course of the past century and a bit.

The drafters, beginning with the English draft code in the 1870s, were trying to produce a statute that would be more useful for the non-legally-trained reader. That was also one of the objectives of the drafters of the 1892 code in Canada. Virtually all of the magistrates who made use of the code for those years and later on, were not legally trained. The effort was to spell out what was the law at the time of the enactment of the code. However, it did not displace the common law. In fact, the code expressly stated that it does not do away with common law defences.

With the greatest of respect to my colleagues at the criminal bar who are of that opinion, it is our position, and it has been from the outset of these proceedings, that colour of right was part of the English common law. It was adopted in Canada prior to enactment of the Criminal Code, and it continues to be part of the Canadian common law.

That is a long-winded response to your question, but I thank you for giving me an opportunity to put that on the record.

**Senator Beaudoin:** Thank you for the answer. It is very interesting.

Yesterday, Mr. Chipeur referred to the Bill of Rights of 1960. We know that the Charter of Rights and Freedom of 1982 does not protect property, as such. However, the Bill of Rights of 1960, which is not enshrined in the Constitution, does refer to the right of property. With Bill C-10, we do not have the right of property, if I understand the bill correctly. However, without Bill C-10, we have a right of property.

What do you think of the argument to invoke the Bill of Rights of 1960? Mr. Chipeur is against the bill, as you know.

Pour beaucoup d'entre nous, le code Martin de 1955 est la bible de l'élaboration du droit pénal au Canada au cours du dernier siècle. Vous souvenez que la Commission Martin a oeuvré pendant près de quatre ans à la révision, à la mise à jour et à la rationalisation du code, tel qu'il était en 1948. La Commission a fait rapport au Parlement en 1952. Au cours des années qui ont suivi, le Parlement a adopté une série de projets de loi qui ont débouché sur le code de 1955. C'est la dernière révision générale de cette loi.

Martin remonte à Bentham pour expliquer que la règle fondamentale «Tu ne voleras pas» n'a aucun sens lorsqu'il faut l'appliquer concrètement devant les juridictions pénales. Il faut l'interpréter dans le contexte des droits, notamment de propriété, et de tout ce qui les entoure. La règle ne dit pas simplement: «Tu ne voleras pas». Elle dit: «Tu ne voleras pas si tu n'as pas un droit sur ce bien [...]».

Avec tout le respect que je dois à ceux qui entretiennent l'opinion contraire, il me paraît trop étroit de se référer uniquement au code tel qu'il se lit en février 2003, et sur la façon dont il a été rédigé au cours du siècle dernier et un peu plus.

Les rédacteurs, à commencer par ceux qui ont rédigé le projet de code anglais au cours des années 1870, essayaient d'écrire une loi qui serait utilisable par des lecteurs qui n'ont pas reçu de formation juridique. C'était également un des objectifs des rédacteurs du code de 1892 au Canada. Aucun des magistrats qui ont utilisé le code à cette époque, et même par la suite, n'avait de formation juridique. L'intention était d'exposer le droit tel qu'il était au moment de l'adoption du code. Ce code n'a toutefois pas remplacé la common law. En fait, le code déclare expressément qu'il n'a pas pour effet de supprimer les moyens de défense de common law.

Je respecte beaucoup mes collègues pénalistes qui pensent de cette façon, mais notre position, et c'est celle que nous avons adoptée depuis le début de ce débat, est que l'apparence de droit fait partie de la common law britannique. Cette notion a été adoptée au Canada avant l'entrée en vigueur du Code criminel, et elle continue de faire partie de la common law canadienne.

Voilà une réponse bien longue à votre question, mais je vous remercie de m'avoir donné la possibilité de faire figurer tout cela au procès-verbal.

**Le sénateur Beaudoin:** Merci pour votre réponse. Je l'ai trouvée très intéressante.

Hier, M. Chipeur a parlé de la Déclaration canadienne des droits de 1960. Nous savons que la Charte des droits et libertés de 1982 ne protège pas le droit de propriété. Par contre, la Déclaration des droits de 1960, qui ne fait pas partie de la Constitution, traite du droit de propriété. Avec le projet de loi C-10, ce droit de propriété disparaît, si j'ai bien compris le sens de ce projet. Cependant, sans le projet de loi C-10, le droit de propriété existe.

Que pensez-vous de l'argument fondé sur la Déclaration des droits de 1960? M. Chipeur est contre le projet de loi, comme vous le savez.

**Mr. Mosley:** I read that with considerable interest. It is a novel argument, and one that I do not believe has been hitherto raised. I do not get the impression from reading the proceedings from yesterday that the other witnesses before you associated themselves with that argument.

The Bill of Rights continues to be in force and effect. The Department of Justice continues to have a statutory obligation under the Bill of Rights, as the Minister of Justice does for the Charter. He is obliged to certify bills as being in conformity with both the Bill of Rights and the Charter. We would not proceed with a piece of legislation that we thought was in any way in conflict with the Bill of Rights.

I believe our view was expressed yesterday by several other witnesses. This proposed legislation does not alter the property interests in animals. If you own an animal today, you will continue to own that animal the day after the legislation comes into effect. It takes nothing away from you in that regard. You cannot kill the animal brutally, viciously or unnecessarily, but you continue to own it, and you have all your other property rights. For many years in this country, those who have owned animals could not do with them as they wished.

That was the basic premise of Mr. Chipeur's evidence. He believed that you could do with an animal that which you wished because it was an ordinary form of property. Professor Sklar addressed that as well by arguing that it is not an ordinary form of property and has not been recognized as such at least for the past 50 years in our criminal law.

Therefore, we do not agree with the proposition that this is somehow in conflict with the Bill of Rights.

**Senator Beaudoin:** You are right that he was isolated on this. Professor Sklar was of exactly the opposite opinion yesterday.

**Senator Baker:** Yesterday, Mr. Mosley, we were talking about the references by the Supreme Court and our courts to proceedings of this committee — specifically reference to statements that you make in official documents.

Senator Beaudoin and I were talking briefly about *R. v. Sharpe*. This was a decision of the Supreme Court of Canada in 2001. In paragraph 127, the chief justice references the proceedings of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs and the statement that Senator Beaudoin made. The chief justice, on behalf of the court, paid respect to Senator Beaudoin when he said, "As Senator Beaudoin predicted..." and then continued by quoting Senator Beaudoin's statement to the committee.

In looking at the statements that you give before standing committees, and their use by the courts, I have also included *R. v. Durham*, with just the statement that you were quoted as making on behalf of the government. In *R. v. Durham*, the judge in the Ontario Court of Justice ruled that section 86(2) of the Criminal Code was of no force or effect because of the statement

**M. Mosley:** J'ai lu tout cela avec beaucoup d'intérêt. C'est un argument nouveau et je crois qu'il n'a jamais encore été soulevé. Je n'ai pas eu l'impression en lisant la transcription des débats d'hier que les autres témoins que vous avez entendus appuyaient cet argument.

La Déclaration des droits est toujours en vigueur. Le ministère de la Justice a toujours une obligation légale en vertu de la Déclaration des droits, tout comme il en a une avec la Charte. Il est tenu de certifier que tous les projets de loi sont conformes à la fois à la Déclaration des droits et à la Charte. Nous ne présenterions pas un projet de loi si nous pensions qu'il était le moins incompatible avec la Déclaration des droits.

Je crois que notre point de vue a été exprimé hier par plusieurs autres témoins. Ce projet de loi ne modifie pas le droit de propriété sur les animaux. Si vous êtes propriétaire d'un animal aujourd'hui, vous continuerez à en être propriétaire le lendemain de l'entrée en vigueur de ce projet de loi. Ce texte ne diminue en rien vos droits dans ce domaine. Vous ne pouvez tuer cet animal sauvagement, cruellement ou inutilement, mais vous continuez à en être propriétaire, et vous avez tous les autres droits de propriété. Cela fait longtemps qu'au Canada les personnes qui possèdent des animaux ne peuvent les traiter comme elles le veulent.

C'était l'hypothèse de base du témoignage de M. Chipeur. Il pensait que l'on pouvait faire avec un animal tout ce qu'on voulait parce que c'était un sujet ordinaire du droit de propriété. M. Sklar a également traité de ce point en disant qu'il ne s'agissait pas d'un objet de propriété habituel et que cela était reconnu par notre droit pénal depuis plus de 50 ans.

C'est pourquoi nous ne pouvons souscrire à l'affirmation selon laquelle ce projet est incompatible avec la Déclaration des droits.

**Le sénateur Beaudoin:** Vous avez raison de dire qu'il était isolé sur ce point. M. Sklar a exposé hier une opinion exactement contraire à celle-là.

**Le sénateur Baker:** Monsieur Mosley, nous parlions hier du fait que la Cour suprême et nos tribunaux faisaient référence aux débats de notre comité — il faisait plus précisément référence aux déclarations contenues dans les documents officiels.

Le sénateur Beaudoin et moi avons échangé quelques mots au sujet de l'arrêt *R. c. Sharpe*. C'est une décision de la Cour suprême du Canada de 2001. Au paragraphe 127, le juge en chef fait référence aux délibérations du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles et à une déclaration du sénateur Beaudoin. Le juge en chef, parlant au nom de la Cour, a salué la clairvoyance du sénateur Beaudoin lorsqu'il a déclaré: «Comme l'avait prédit le sénateur Beaudoin [...]» et il a ensuite poursuivi en citant la déclaration qu'a faite au comité le sénateur Beaudoin.

Lorsque j'ai examiné les déclarations que vous faites devant les comités permanents et la façon dont elles sont utilisées par les tribunaux, j'ai également retenu l'arrêt *R. v. Durham*, mais uniquement la déclaration que, d'après cet arrêt, vous aviez faite au nom du gouvernement et qui y est citée. Dans *R. v. Durham*, le juge de la Cour de justice de l'Ontario a décidé que le



that you made before the committee on behalf of the government, as the government's intention. The Court of Appeal of Ontario overruled struck that down, allowed an appeal by the Crown, and struck down that decision.

There are many more such instances. Do the courts often turn to statements by senators before the committees, when determining the intent of the legislation? We talked about the intent of the bill yesterday. Do you find that more and more the courts are referring to your statements made, or to the minister's statements made at second reading or at committee as being the intention of the government in passing a particular bill or instituting regulations?

**Mr. Mosley:** Certainly, the courts will admit what they describe as "extraneous evidence," where it may be of some value in determining the meaning of an enactment. However, they have made it quite clear, and I would point to the example of the interpretation of section 7 of the Charter. When section 7 was being developed and during the parliamentary proceedings with respect to the Charter, the Department of Justice officials, including my predecessor Mr. Eugene Ewaschuk, described what they understood to be the scope of section 7. In effect, they said that this is meant to be a guarantee of procedural fairness — due process, in effect. It has no substantive content. Notwithstanding that, the Supreme Court of Canada, just a few years later in a case called *R. v. B.C. Motor Vehicle Act*, a leading decision relating to the scope and intent of section 7, said that, notwithstanding the statements made by the government at the time and its officials, it does indeed have substantive intent. The statements that we make in committee or elsewhere are of some value to the courts but are by no means determinative of, what they conclude from the language of the enactment — its intent.

For the record, the reference in *R. v. Durham*, to which Senator Baker has kindly directed my intention, was to a communiqué.

**Senator Baker:** They were your words in the communiqué.

**Mr. Mosley:** I do not think so. Most of them have, at the bottom, a reference to someone in the Department of Justice who can be contacted for further information. In that particular case, my name and phone number were there.

The quote was actually attributed to the then Minister of Justice, the Right Hon. Kim Campbell. Certainly, I have been quoted in a number of instances in the courts. In the *Sharpe* decision, it was not a direct quote. They simply referred to the information that I provided to committees at the time that the 1983 legislation was enacted about the nature and extent of child pornography in Canada. Therefore, it was a statement about the social problem as opposed to any particular comments that I may have made.

paragraphe 86(2) du Code criminel n'avait aucun effet à cause de la déclaration que vous avez faite devant le comité au nom du gouvernement, la Cour ayant vu là l'intention du gouvernement. La Cour d'appel de l'Ontario a infirmé cette décision, elle a fait droit à l'appel interjeté par la Couronne et a annulé le jugement.

Il existe de nombreux autres exemples de ce genre. Est-il fréquent que les tribunaux examinent les déclarations faites par les sénateurs devant les comités lorsqu'il s'agit de déterminer l'intention du législateur? Nous avons parlé hier de l'intention reflétée dans ce projet de loi. Pensez-vous que les tribunaux font de plus en plus référence à vos déclarations ou à celles que fait le ministre en deuxième lecture ou devant un comité lorsqu'ils veulent déterminer quelle était l'intention du gouvernement lorsqu'il a adopté un projet de loi ou un règlement particulier?

**Mr. Mosley:** Il est vrai que les tribunaux admettent ce qu'ils appellent les «preuves extrinsèques», lorsqu'elles peuvent servir à dégager le sens d'une disposition. Cependant, ils ont clairement indiqué, et je mentionnerais l'exemple de l'interprétation de l'article 7 de la Charte. Lorsque l'article 7 a été rédigé et au cours des débats parlementaires qui portaient sur la Charte, les représentants du ministère de la Justice, y compris mon prédécesseur M. Eugene Ewaschuk, ont exposé quelle était, d'après eux, la portée de l'article 7. En fait, ils ont déclaré que cette disposition visait à garantir l'équité procédurale — en fait, l'application régulière de la loi. Cette disposition n'avait aucun contenu substantiel. Malgré cela, la Cour suprême du Canada a prononcé, quelques années plus tard dans le *Renvoi sur la Motor Vehicle Act (C.-B.)*, un arrêt de principe au sujet de la portée et de l'intention de l'article 7, dans lequel elle affirmait, malgré les déclarations faites par le gouvernement et ses représentants à l'époque, que ces dispositions comportaient un aspect substantiel. Les déclarations que nous faisons devant les comités ou devant d'autres instances ont une certaine utilité pour les tribunaux mais elles ne sont en aucun cas déterminantes pour ce qui est de l'intention des dispositions.

Pour le compte rendu, la référence à la décision *R. v. Durham*, sur laquelle le sénateur Baker a aimablement attiré mon attention, concernait un communiqué.

**Le sénateur Baker:** C'étaient les paroles que vous aviez prononcées d'après le communiqué.

**Mr. Mosley:** Je ne le pense pas. La plupart des communiqués mentionnent, tout en bas, le nom d'une personne du ministère de la Justice qui peut être contactée pour obtenir des renseignements supplémentaires. Dans ce cas particulier, on pouvait lire mon nom et mon numéro de téléphone.

La citation a en fait été attribuée à la ministre de la Justice de l'époque, l'honorable Kim Campbell. Il est vrai que j'ai été cité à plusieurs reprises par les tribunaux. Dans l'arrêt *Sharpe*, ce n'était pas une citation directe. Ils ont simplement fait référence aux éléments que j'avais fournis au comité de l'époque selon lesquels la loi de 1983 traitait de la nature et de l'ampleur du phénomène de la pornographie juvénile au Canada. C'était donc plutôt une déclaration au sujet d'un problème social que des commentaires particuliers que j'aurais pu faire à l'époque.

I have been quoted, however, in decisions. Again, it is simply of some assistance to the court, but no more than that.

**Senator Baker:** You are absolutely right. In *Durham*, it says, "Although released under the name of Richard Mosley, Department of Justice, the communiqué makes it clear that the proposed legislation ... has been approved by the Minister of Justice." It still uses a quote and your name was used.

Let us move on to the substantive part of your previous argument with the previous questioner. The witnesses gave you great credit in their testimony. Michael Code, as I recall, praised you. He used the word "puzzling" to describe the position put forward — not that you had put forward that position, but in reference to the actual substance of the position. I did not detect any great attack on anything that you had said. Do you have any comment? There are two cases in front of you, *R. v. Watson*, the Court of Appeal, and *R. v. Jorgensen*, Supreme Court of Canada. In *R. v. Watson*, paragraph 16, it states, "while it has been the subject of some debate, the weight of the authority and logic suggest that colour of right is not limited to errors of fact, but extends to errors of law." Do you have any comment on that or do you want me to move on to the Supreme Court?

**Mr. Mosley:** My comment is that this is a case about what is the content of the defence colour of right. It does not go to the question of whether there is a defence at common law.

**Senator Baker:** In *Jorgensen*, paragraph 6, Chief Justice Lamer discusses the rule of ignorance of the law:

Despite the importance of this rule, some exceptions to it are already well-established in our law. An accused is excused when the law she was charged under was impossible to gain knowledge of because it had not been published. In addition, a certain number of our Criminal Code offences provide an excuse for an accused who acted with colour of right. The existence of these exceptions demonstrates that *ignorantia juris* rule is not to be applied when it would render a conviction manifestly unjust.

Do you have a comment on that?

**Mr. Mosley:** Chief Justice Lamer, who was speaking for himself, not for the court, thought it necessary to refer to the existence of the exceptions to the basic rule that ignorance of the law is not a defence — the section 19 provision in the code. He does not go beyond that. He does not comment on whether the defence exists at common law or not. He does not describe the history of the matter or the existence of the defence. He does not speak at all about its application to other parts of the criminal law.

The main reason for that is that the issue simply was not argued before the court. That is clear from the judgment of the court Justice Sopinka's reasons in which he says:

J'ai toutefois été cité dans certaines décisions. Là encore, cela est parfois utile pour les tribunaux, mais cela ne va pas plus loin.

**Le sénateur Baker:** Vous avez tout à fait raison. La Cour a déclaré dans *Durham*: «Le communiqué a été transmis au nom de Richard Mosley, ministère de la Justice, mais il indique clairement que le projet de loi [...] a été approuvé par la ministre de la Justice». La Cour a néanmoins fait une citation dans laquelle votre nom apparaît.

Passons à l'aspect substantiel de l'argument dont vous avez parlé avec l'intervenant précédent. Les témoins ont été très élogieux à votre endroit dans leurs témoignages. Michael Code, si je me souviens bien, vous a félicité. Il a utilisé le mot «curieux» pour qualifier la position présentée — non pas que vous ayez vous-même présenté cette position, mais il a déclaré cela en référence au contenu de cette position. Je n'ai pas senti que l'on avait critiqué vos observations. Avez-vous des commentaires à ce sujet? Il y a deux décisions devant vous, *R. v. Watson*, de la Cour d'appel, et *R. c. Jorgensen*, de la Cour suprême du Canada. Dans *R. v. Watson*, la Cour déclare au paragraphe 16: «même si cette question a fait l'objet d'une certaine controverse, la jurisprudence dominante et la logique indiquent que l'apparence de droit ne se limite pas aux erreurs de fait et s'applique également aux erreurs de droit». Avez-vous des commentaires à faire sur ce point ou voulez-vous que nous passions à l'arrêt de la Cour suprême?

**M. Mosley:** Je dirais que cette décision traite du contenu de la défense d'apparence de droit. Elle ne traite pas de la question de savoir s'il existe une telle défense en common law.

**Le sénateur Baker:** Dans l'arrêt *Jorgensen*, au paragraphe 6, le juge en chef Lamer examine la règle relative à l'ignorance de la loi:

Malgré son importance, cette règle comporte des exceptions qui sont déjà bien établies dans notre droit. Un accusé est excusé lorsqu'il était impossible de connaître la règle de droit en vertu de laquelle il a été inculpé parce qu'elle n'avait pas été rendue publique. De plus, un certain nombre des infractions issues de notre Code criminel prévoient une excuse pour l'accusé qui a agi avec apparence de droit. L'existence de ces exceptions démontre que la règle *ignorantia juris* ne doit pas être appliquée lorsqu'elle rendrait une déclaration de culpabilité manifestement injuste.

Avez-vous un commentaire sur ce point?

**M. Mosley:** Le juge en chef Lamer parlait en son propre nom, et non en celui de la Cour, et il a estimé nécessaire de mentionner l'existence d'exceptions à la règle générale selon laquelle l'ignorance de la loi n'est pas une défense — l'article 19 du code. Il ne va pas plus loin. Il ne mentionne pas si cette défense existe en common law ou non. Il ne fait pas l'historique de la question et n'aborde pas l'existence de la défense. Il ne parle pas de toutes ses applications possibles à d'autres parties du droit pénal.

Cela s'explique principalement par le fait que cette question n'a pas été débattue devant le tribunal. C'est ce qui ressort clairement du jugement de la cour prononcé par le juge Sopinka dans lequel celui-ci déclare:



The issue of officially induced error of law as an excuse has not been considered in this appeal because the matter was not raised either here or in the courts below. It would be preferable to address the issue in a case in which it is properly raised and argued.

Jorgensen can be taken for no more than a statement of opinion by the chief justice in passing.

**Senator Baker:** I want to refer to you *Ward v. Canada* at Supreme Court of Canada just a couple of months ago. This case dealt with whether the federal government had constitutional jurisdiction over the sale of seal pelts within a province. In decision of *Ward v. Canada*, they dealt with section 27 of the Marine Mammal Regulations under the Fisheries Act, which spells out how people are supposed to kill seals. It spells out that the sale of blueback seal pelts is illegal. It is not illegal to kill the seal, but it is illegal to sell the pelt.

There is an exclusion to some of these penalties under these regulations. What are called "beneficiaries" are excluded. Beneficiaries are people who are covered under the James Bay Agreement and other agreements. There is a protection within the regulations for a violation of the Fisheries Act. If you look at the Fisheries Act, you will find that in 1991 we put an amendment in the Fisheries Act, which I provided to you here. The amendment was section 78.6. This section of the Fisheries Act says if the person "...honestly believed in a set of facts that, if true, would render the person's conduct innocent." It was put into the Fisheries Act in 1991, recently. Some people would say that that is colour of right, or it goes a long way to meet that definition.

The sealers and people about whom Senator Adams and Senator Joyal were concerned are protected under the Fisheries Act. There is a defence given to them. They are protected in the regulations because a great many people are beneficiaries.

We are passing a new law that covers seals and the killing of seals without the protections that they have in the Fisheries Act and the regulations. The police officer lays the charge. He has a choice regarding which act he will lay the charge under. It is the same as in a situation where you want to issue a search warrant; the warrant has more power under controlled drugs than it does under section 478 of the Criminal Code.

A decision is made by the police officer. Under this bill, that will now cover seals, there is no protection. Senator Adams has a legitimate point. You might say this is not a concern because they will be charged under the Fisheries Act. This is why I am citing *R. v. Ward*. That case contains a unanimous decision of the Supreme Court of Canada. Tucked away in that case at paragraph 53, it says:

La question de l'erreur de droit provoquée par une personne en autorité n'a pas été examinée parce qu'elle n'a été soulevée ni devant la Cour, ni devant les juridictions inférieures. Il serait préférable d'examiner cette question dans une affaire où elle est soulevée et débattue à bon droit.

L'arrêt *Jorgensen* ne contient sur ce point qu'une opinion incidente du juge en chef.

**Le sénateur Baker:** J'aimerais vous parler de l'arrêt *Ward c. Canada*, qu'a entendu la Cour suprême du Canada il y a quelques mois. Cette affaire portait sur le pouvoir constitutionnel du gouvernement fédéral de réglementer la vente de peaux de phoque dans une province. Dans l'arrêt *Ward c. Canada*, la Cour a examiné l'article 27 du règlement sur les mammifères marins adopté aux termes de la Loi sur les pêches, et qui précise la façon dont on doit tuer les phoques. Ce règlement interdit la vente des peaux de phoque à dos bleu. Il n'est pas illégal de tuer le phoque, mais il est illégal d'en vendre la fourrure.

Le règlement exempté certaines personnes de ces pénalités. Ce qu'il appelle les «bénéficiaires» ne sont pas visés par certaines dispositions. Les bénéficiaires sont les personnes qui sont visées par la Convention de la baie James et par d'autres ententes. Le règlement aménage une protection en cas de violation de la Loi sur les pêches. Si vous examinez la Loi sur les pêches, vous constaterez que nous avons modifié cette loi en 1991, modification que je vous ai remise. Cette modification était l'article 78.6. Cette disposition de la Loi sur les pêches énonce que si la personne «[...] croyait raisonnablement et en toute honnêteté à l'existence de faits qui, avérés, l'innocenteraient». Cela a ajouté récemment à la Loi sur les pêches, en 1991. Certains diraient qu'il s'agit là de la notion d'apparence de droit ou d'une notion très proche.

Les chasseurs de phoque et les personnes auxquelles s'intéressent le sénateur Adams et le sénateur Joyal sont protégés par la Loi sur les pêches. Cette loi leur accorde un moyen de défense. Ils sont protégés pour ce qui est du règlement, parce que la plupart de ces gens sont des bénéficiaires.

Nous adoptons une loi nouvelle qui traite des phoques et de la chasse au phoque, mais qui ne contient pas les protections qu'offrent le règlement et la Loi sur les pêches. Le policier peut porter une accusation. Il doit décider de la loi en vertu de laquelle il va porter l'accusation. C'est la même situation que dans le cas des mandats de perquisition; le mandat émis en vertu de la loi réglementant certaines drogues attribue des pouvoirs plus étendus que le mandat de l'article 478 du Code criminel.

Le policier doit prendre une décision. Avec ce projet de loi, qui s'applique maintenant aux phoques, il n'y a pas de protection. La remarque du sénateur Adams est tout à fait justifiée. Vous pourriez dire que cela n'est pas inquiétant parce que les accusations seront portées aux termes de la Loi sur les pêches. C'est pourquoi je cite l'arrêt *R. c. Ward*. Cet arrêt est une décision unanime de la Cour suprême du Canada. Il y a toutefois un passage de cet arrêt qui se trouve au paragraphe 53 et qui se lit ainsi:

Second, if so, then is the impugned legislation directed to this purpose? The *Criminal Code*, R.S.C. 1985, c. C-46, contains prohibitions against cruelty to animals, and I am prepared to assume without deciding that the federal criminal law powers could extend to prohibitions on the killing and manner of killing of animals like seals as a matter of public peace, order security or morality.

Therefore, we are faced with, as a committee, considering amendments, is the point by Senator Adams that this bill opens up an entire new territory without the colour of right defence that we brought in 1991. You may argue that is not a complete colour of right defence. However, the words are close to it. You must admit that if the words are in the legislation, it helps. It may be covered under common law or it may not be, but it helps if it is in the legislation under which you are being charged.

Therefore, whereas the protections are there under the regulations of the Fisheries Act, they are not here under this legislation. This is Senator Adams' point and I would like you to address this point. Tell us the intentions of the government as far as this is concerned.

**Mr. Mosley:** Let me deal with *Ward v. Canada*. Section B of this has to do with whether the legislation in question might also be valid under the criminal law power. That is set out in paragraph 50. The court had already concluded that it was valid legislation under the federal fisheries power but chose to go on to discuss, not to decide, whether criminal law power would apply in these circumstances. In the middle of paragraph 53, the court says, "I am prepared to assume without deciding that the federal criminal law powers could extend to prohibitions on the killing and manner of killing of animals like seals..." Again, the court need not decide the matter. This is simply thrown in for good measure.

With regard to the 1991 regulation to which you refer, section 78.6 of the Fisheries Act, which covers both due diligence and, in subsection (b), includes the phrase "reasonably and honestly believed in the existence of facts that, if true, would render the person's conduct innocent." You are correct; it is not a complete colour of right defence to begin with. Moreover, it limits the application of the defence.

The colour of right defence would apply if the accused honestly believed in the stated facts. The makers of the legislation added the word "reasonably," which therefore imports an objective test. In effect, what they are doing by codifying the application of an excuse defence, they are at the same time limiting its scope.

Deuxièmement, dans l'affirmative, la mesure législative attaquée vise-t-elle à réaliser cet objectif? Le *Code criminel*, L.R.C. 1985, ch C-46, contient des dispositions interdisant la cruauté envers les animaux, et je suis disposée à supposer, sans toutefois le décider, que pour des raisons de paix publique, d'ordre, de sécurité, de santé et de moralité, la compétence fédérale en matière de droit criminel pourrait s'étendre aux interdictions d'abattage et au mode d'abattage d'animaux comme les phoques.

Notre comité est donc en train d'examiner des amendements et il faut tenir compte de la remarque du sénateur Adams qui montre que ce projet de loi s'applique à un secteur tout à fait nouveau sans le bénéfice de la défense d'apparence de droit que nous avons introduite en 1991. Vous allez peut-être dire que cela ne correspond pas tout à fait à la défense d'apparence de droit. Eh bien, les termes en sont très proches. Vous êtes obligé de reconnaître que lorsque les mots se trouvent dans le projet de loi, cela est utile. Cela est peut-être prévu par la common law et peut-être pas, mais c'est une bonne chose si cette disposition se trouve dans la loi aux termes de laquelle vous êtes accusé.

Par conséquent, le règlement d'application de la Loi sur les pêches contient certaines protections, que l'on ne retrouve pas dans ce projet de loi. Voilà ce que faisait remarquer le sénateur Adams et j'aimerais que vous répondiez à ce commentaire. Je vous invite à nous dire quelles sont les intentions du gouvernement sur ce point.

**M. Mosley:** Permettez-moi de revenir sur l'arrêt *Ward c. Canada*. La section B traite de la question de savoir si le projet de loi en question peut également relever valablement du pouvoir dans le domaine du droit criminel. C'est ce qui est énoncé au paragraphe 50. La cour a déjà conclu que cette disposition était valide à cause du pouvoir fédéral en matière de pêche, mais elle a décidé d'examiner, sans se prononcer, la question de savoir si le pouvoir en matière de droit pénal pourrait également s'appliquer dans ces circonstances. La cour déclare au milieu du paragraphe 53: «Je suis disposée à supposer, sans toutefois le décider [...] que la compétence fédérale en matière de droit criminel pourrait s'étendre aux interdictions d'abattage ou au mode d'abattage d'animaux comme les phoques [...]». Encore une fois, la cour n'a pas eu à se prononcer sur ce point. C'est une remarque qui a été simplement ajoutée pour faire bonne mesure.

Pour ce qui est du règlement de 1991 auquel vous faites référence, l'article 78.6 de la Loi sur les pêches, qui traite d'un côté de la diligence raisonnable, contient, à l'alinéa b), l'expression «croyait raisonnablement et en toute honnêteté à l'existence de faits qui, avérés, l'innocenteraient». Vous avez raison; cela ne correspond pas tout à fait à la défense d'apparence de droit. En outre, cette disposition limite l'application de ce moyen de défense.

La défense d'apparence de droit ne pourrait s'appliquer que si l'accusé croyait en toute honnêteté à l'existence de certains faits. Les rédacteurs de cette disposition ont ajouté l'adverbe «raisonnablement» qui introduit ainsi un critère objectif. En fait, en codifiant l'application de ce moyen de défense, les



Parliament can say the common law defence no longer applies to this conduct. Parliament can say that the common law defence is limited in these circumstances.

Let me give you an illustration of that. Some years ago, Parliament decided that a mistaken belief in consent should not suffice to get a person who had committed a sexual assault off the hook. It limited and structured the defence, by linking it to a number of specific criteria. Clearly, that is within the ambit of Parliament in dealing with common law defences. That is what was done in 1991, through the adoption of these regulations under the Fisheries Act.

**Senator Baker:** I have one further comment. When that was put in 1991, did you notice what was removed? It was legal justification. This section of the Fisheries Act is used more than any other section that I know of in defences in Canada. It is used successfully. It is used in extraordinary circumstances. It is a reverse onus, where somebody broke the law but they honestly did not know they were breaking the law. I can give you endless examples of where what is in this act has been used successfully.

You have not, however, addressed the fact that the police will now have a choice on a complaint being made to either charge under the Criminal Code, under this section, or charge under the Fisheries Act. Under the Fisheries Act there are protections. There are protections for beneficiaries; there are exclusions that apply that were built in and negotiated over the years. There is nothing at all in this legislation that gives beneficiaries any exclusion. There is nothing in this legislation that gives them any hope of putting their finger on something like 78.6 and saying, "This is there for me to use as a defence." It is not unusual to provide a police officer with a choice of legislation under which to press a charge. Do you have any comment on the fact that it now provides a choice?

**Ms. Joanne Klineberg, Counsel, Criminal Law Policy, Department of Justice Canada:** Honourable senators, there is nothing in the way the Criminal Code offences on cruelty to animals are currently structured that prevents the police from having an option as to which way to lay charges.

**Senator Baker:** Do you mean now? This is a new offence, a hybrid offence that is indictable.

**Senator Joyal:** It is a hybrid offence we are creating here. It is a serious one.

**Ms. Klineberg:** Of course it is serious. We understand that. The point is that there are multiple offences under federal jurisdiction in a number of areas. The police will have the opportunity to consider which will be the appropriate way to go. I do not think that there is anything in Bill C-10B that creates a new opportunity that may not necessarily be there today.

rédacteurs en ont réduit la portée. Le Parlement peut affirmer que la défense de common law n'est plus applicable à ce genre de comportement. Le Parlement peut affirmer que la défense de common law est limitée ces circonstances.

Permettez-moi de vous donner un exemple. Il y a quelques années, le Parlement a décidé que la croyance erronée dans le consentement ne suffisait pas à acquitter la personne qui a commis une agression sexuelle. Il a restreint et structuré le moyen de défense, en le reliant à un certain nombre de critères précis. Le Parlement a bien sûr le pouvoir de modifier les défenses de common law. C'est ce qui a été fait en 1991, par l'adoption du règlement d'application de la Loi sur les pêches.

**Le sénateur Baker:** J'ai un autre commentaire. Lorsque cela a été ajouté en 1991, avez-vous remarqué ce qui a été supprimé? C'était la justification légale. À ma connaissance, c'est l'article de la Loi sur les pêches qui a été le plus utilisé au Canada comme moyen de défense. Cette disposition est très efficace. Elle est invoquée dans des circonstances extraordinaires. Elle a pour effet de renverser le fardeau de la preuve, elle s'applique au cas où une personne a violé la loi mais ignorait vraiment qu'elle ne respectait pas la loi. Je pourrais vous citer un très grand nombre de cas où cette disposition a été invoquée avec succès.

Vous n'avez toutefois pas parlé du fait que la police aura maintenant le choix, en cas de plainte, entre porter des accusations aux termes du Code criminel, et le faire aux termes de cet article ou d'utiliser la Loi sur les pêches. Avec la Loi sur les pêches, il y a des protections. Les bénéficiaires sont protégés; il y a des exclusions qui ont été introduites et négociées progressivement. Ce projet de loi n'accorde aucune protection aux bénéficiaires. Ce projet de loi ne leur permet aucunement d'invoquer une disposition comme l'article 78.6 et de dire «Cela a été placé ici pour que je puisse m'en servir comme défense». Il n'est pas inhabituel de donner aux policiers la possibilité de porter des accusations en vertu de plusieurs dispositions. Avez-vous des commentaires au sujet du fait que cela donne maintenant un choix aux policiers?

**Mme Joanne Klineberg, avocate, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice du Canada:** Honorables sénateurs, la structure actuelle des infractions du Code criminel relatives à la cruauté envers les animaux n'empêche aucunement les policiers de porter des accusations en vertu de plusieurs dispositions.

**Le sénateur Baker:** Voulez-vous dire à l'heure actuelle? C'est une nouvelle infraction, une infraction mixte qui peut être poursuivie par voie d'acte d'accusation.

**Le sénateur Joyal:** C'est une infraction mixte que nous créons ici. C'est une infraction grave.

**Mme Klineberg:** Bien sûr, elle est grave. Nous le savons. Le fait est qu'il existe dans plusieurs domaines différentes infractions qui relèvent de la compétence fédérale. Les policiers auront la possibilité de déterminer la façon appropriée de porter des accusations. Je ne pense pas que le projet de loi C-10B crée une nouvelle possibilité qui n'existe pas encore aujourd'hui.

**Senator Baker:** That is not our point. The protections are there in the other legislation, but there are none in this one.

**Ms. Klineberg:** That is the second point where we would disagree. The same protections as are in the Criminal Code today will be in the code subsequent to the passage of Bill C-10B, including colour of right.

**Senator Baker:** Is that excluding beneficiaries? No.

**Ms. Klineberg:** The protections that are in the Criminal Code today will still exist.

**Senator Baker:** We are not only talking about that. All those people who live up there in those northern areas are beneficiaries under the Fisheries Act, under the regulations. They are not under the Criminal Code. This is our problem. I know you probably do not want to get into it too deeply.

**The Chairman:** If I may, before we go to Senator Joyal, I have two quick questions for Mr. Mosley.

They arise from what Senator Baker has said. Is it your evidence that if the bill were to be amended and colour of right were to be put back in, then it would make no difference to the legislation and would in fact be redundant; is that what you are saying, Mr. Mosley?

**Mr. Mosley:** At best, it would be redundant. What concerns us, however, is that by specifying the application of a defence to specific provisions of the code, you are lending support to the argument that it does not apply elsewhere where it may be an appropriate defence. This whole debate is between the argument that you should spell out precisely what defences apply for each crime, and the argument that you put in a general provision and it applies where it makes sense to apply. When it comes to determining whether colour of right works, that is ultimately what the courts are trying to do. Does it make sense to apply this defence in this context?

With regard to beneficiaries, with the greatest of respect, Senator Baker, we are not by any means conversant in the law relating to fisheries. I say that with some regret, because I am sure it is an area of the law that is of enormous interest. If you want to explore that further, I would suggest that colleagues who provide legal advice to the Department of Fisheries and Oceans be invited to attend.

As I read the prohibition part of these regulations — again, bear with me as I am not familiar with this area of the law — the reference to a beneficiary appears to only permit the sale, trade or barter of a whitecoat or blueback. It is for that reason that a specific exemption was built into these regulations, to ensure that those who were bound by the terms of the James Bay and Northern Quebec Agreement and the Inuvialuit agreement were able to do that. I do not think it pertains to what we were discussing earlier.

**Le sénateur Baker:** Ce n'est pas le sens de notre intervention. Il existe des protections dans l'autre texte législatif, mais il n'y en a aucune dans celui-ci.

**Mme Klineberg:** C'est le deuxième point sur lequel nous ne sommes pas d'accord avec vous. Les protections qu'offre actuellement le Code criminel aujourd'hui seront toujours dans le code si l'on adopte le projet de loi C-10B, notamment l'apparence de droit.

**Le sénateur Baker:** Est-ce que cela exclut les bénéficiaires? Non.

**Mme Klineberg:** Les protections qui figurent aujourd'hui dans le Code criminel existeront toujours.

**Le sénateur Baker:** Nous ne parlons pas seulement de cela. Toutes ces personnes qui vivent dans ces régions nordiques sont des bénéficiaires aux termes de la *Loi sur les pêches*, aux termes du règlement. Elles ne le sont pas aux termes du Code criminel. C'est là la difficulté. Je sais que vous ne voulez sans doute pas passer trop de temps sur ce point.

**Le président:** Si vous permettez, avant de donner la parole au sénateur Joyal, j'aimerais poser deux brèves questions à M. Mosley.

Elles découlent de l'intervention du sénateur Baker. Affirmez-vous que si l'on modifiait le projet de loi pour y introduire à nouveau la notion d'apparence de droit, cela ne ferait aucune différence et cette modification serait en fait redondante; est-ce bien ce que vous dites, monsieur Mosley?

**M. Mosley:** Au mieux, cela serait redondant. En précisant qu'une défense particulière s'applique à une disposition particulière du code, on renforce l'argument voulant que cette défense ne s'applique pas ailleurs, alors que cela serait peut-être approprié. Voilà ce qui nous inquiète. Il s'agit de savoir s'il faut décrire avec précision les moyens de défense qui s'appliquent à chacune des infractions ou s'il faut prévoir une disposition générale qui s'applique lorsqu'il est logique qu'elle s'applique. Lorsqu'il s'agit de savoir si l'apparence de droit peut être invoquée, c'est ce que font en fin de compte les tribunaux. Ils se demandent «Est-il logique d'appliquer ce moyen de défense dans ce contexte-ci?»

Pour ce qui est des bénéficiaires, je dois vous dire, sénateur Baker, que nous ne connaissons pas très bien la Loi sur les pêches. Je le regrette, parce que je suis sûr que c'est un domaine du droit qui est fort intéressant. Si vous voulez explorer cet aspect davantage, je vous suggérerais d'inviter mes collègues qui fournissent des avis juridiques au ministère des Pêches et des Océans.

Pour ce qui est de la partie du règlement qui interdit certaines choses, et là encore, excusez-moi parce que je ne connais pas très bien ce domaine, la référence aux bénéficiaires semble uniquement autoriser la vente, l'échange ou le troc de blanchons ou de jeunes à dos bleu. C'est pour cette raison qu'on a introduit cette exemption dans le règlement, pour s'assurer que ceux qui étaient liés par les termes de la Convention de la Baie James et du Nord québécois ou ceux de la convention des Inuvialuits puissent le faire. Je ne pense pas que cela touche ce que nous disions il y a un instant.



**Senator Baker:** *R. v. Ward*, the decision of the Supreme Court, led to the charging of 108 sealers the next day. However, it did not lead to the charging of any sealers who were declared beneficiaries, because beneficiaries are excluded under the regulations.

It is simple. Beneficiaries are excluded from regulations that govern the sale, barter and trade thereof and the method of killing. However, they are excluded as beneficiaries, negotiated with these people in separate agreements and put into the regulations on mammals. Under the Criminal Code, there is no such protection. That is our problem.

**Mr. Mosley:** I do not find the exemption for the manner of killing.

**Senator Baker:** Did you look at definition of beneficiaries?

**Mr. Mosley:** Yes.

**Senator Baker:** These are only sections. Beneficiaries are described as such and such. Look at the exclusion.

I can assure you that beneficiaries are excluded, which is why it was defined. They are excluded from various sections of the regulations on the methods. They can kill, for example, for food. They can kill any seal they want for food, whereas normal people cannot.

**Mr. Mosley:** I suggest that is more likely a consequence of the application of section 35 of the Constitution to their treaty and Aboriginal rights. Under the text of these regulations, the prohibitions in part IV say, "no person other than a beneficiary shall sell, trade or barter a whitecoat or blueback." That is clear. However, it goes on to say, in section 28, "no person," without reference to beneficiary. It describes how you fish for seals and which means that you employ. That would appear to include those who are otherwise characterized as beneficiaries.

In section 29, again, it says simply "no person shall commence." It does not say, no person other than a beneficiary. Therefore, it appears that the exemption for beneficiaries does not apply to sections 28, 29 or 30.

**Senator Baker:** It applies to some but not to others, is that correct?

**Mr. Mosley:** Yes.

**Senator Baker:** The point is that there are 108 sealers charged today. Not one of them is a beneficiary because that beneficiary is excluded there. That was a protection in the regulations.

What we are saying is that there is a further protection in the act that governs the regulations. You claim that 78.6 is not as good as if it were not there. Senator Adams and I are saying that this has been used consistently in our courts since it has been put there. If it were not there, it would not be used. It sure helps to have it there. Therefore, that further protection is there.

**Le sénateur Baker:** Le lendemain de l'arrêt *R. c. Ward*, la décision de la Cour suprême, 108 chasseurs de phoque ont été poursuivis. Il n'y a cependant eu aucune accusation portée contre les chasseurs qui étaient des bénéficiaires, parce que ce règlement ne s'appliquait pas aux bénéficiaires.

Cela est simple. Les bénéficiaires ne sont pas visés par le règlement qui régit la vente, l'échange et le troc de ces animaux ainsi que leur abattage. Ils sont exclus à titre de bénéficiaires, cela a été négocié avec ces personnes dans des accords distincts et introduit dans le règlement sur les mammifères. Le Code criminel n'offre pas cette protection. C'est là ce qui fait problème.

**M. Mosley:** Je ne vois pas d'exemption pour ce qui est de l'abattage.

**Le sénateur Baker:** Avez-vous examiné la définition de bénéficiaire?

**M. Mosley:** Oui.

**Le sénateur Baker:** Ce ne sont que des articles. Les bénéficiaires sont décrits de façon précise. Examinez l'exclusion.

Je peux vous garantir que les bénéficiaires sont exclus de l'application de ce règlement, et c'est la raison pour laquelle cette catégorie a été définie. Ils sont exclus des divers articles du règlement qui portent sur les méthodes. Ils ont le droit de tuer, par exemple, pour se nourrir. Ils peuvent tuer tous les phoques qu'ils veulent pour se nourrir, alors que les autres ne le peuvent pas.

**M. Mosley:** Je pense que cela découle plutôt de l'application de l'article 35 de la Constitution qui porte sur leurs droits ancestraux et issus de traités. Selon le texte de ce règlement, les dispositions d'interdiction de la partie IV énoncent: «Il est interdit à quiconque n'est pas un bénéficiaire de vendre, d'échanger ou de troquer un blanchon ou un jeune à dos bleu». Cela est clair. Cependant, le règlement énonce à l'article 28 «il est interdit de pêcher» sans faire référence à un bénéficiaire. Il décrit comment il faut pêcher le phoque et avec quel équipement. Cela semble comprendre ceux qui seraient autrement qualifiés de bénéficiaires.

L'article 29 énonce simplement «il est interdit de». Il ne dit pas «il est interdit pour quiconque n'est pas un bénéficiaire». Il semble donc que l'exemption accordée aux bénéficiaires ne s'applique pas aux articles 28, 29 ou 30.

**Le sénateur Baker:** Elle s'applique à certaines dispositions mais pas à d'autres, est-ce bien cela?

**M. Mosley:** Oui.

**Le sénateur Baker:** Le fait est que 108 chasseurs de phoque ont été inculpés. Aucun d'entre eux n'est un bénéficiaire, parce que les bénéficiaires sont exclus de ces dispositions. C'est une protection qu'accordait le règlement.

Nous disons que la loi qui régit le règlement contient une autre protection. Vous affirmez que l'article 78.6 est moins utile que s'il n'existait pas. Le sénateur Adams et moi affirmons que cette disposition a été appliquée très fréquemment par les tribunaux depuis qu'elle a été adoptée. Si elle n'était pas là, elle ne serait pas appliquée. Il est évident qu'elle est très utile. C'est pourquoi cette protection supplémentaire a été ajoutée.

In this legislation, there is nothing for beneficiaries, nothing to protect those 108 sealers. There is nothing there, as well, for any defences under the Criminal Code, except what you claim is the common law defence. However, you must admit that the exclusion of beneficiaries from certain sections of this act — and penalties under this act — is not available under the Criminal Code.

**Mr. Mosley:** The exclusion of beneficiaries under the material you have provided here today, senator, only applies to the sale, trade or barter of seals. It does not apply to the means by which they are fished.

**Senator Baker:** Have you read the rest of the regulations?

**Mr. Mosley:** No, I have not.

**Senator Baker:** We will have to get them and go over them.

**The Chairman:** The second point that I refer to, Mr. Mosley, arises from Senator Baker's reference to *Jorgensen*. Clause 182.2(1)(c) of the bill creates the offence of wilfully killing an animal, which can be permitted with lawful excuse. My question is, in light of *Jorgensen*, are you convinced that a provincial regime such as a provincial hunting licence would be a lawful excuse?

**Ms. Klineberg:** The fact that there is a provincial hunting licence is not, in and of itself, the lawful excuse. The provincial governments cannot enact legislation that excuses the commission of criminal offences. That would be ultra vires the provincial legislative jurisdiction.

However, that does not mean that the fact that an activity was carried out in accordance with a provincial hunting licence is not a lawful excuse. The *Ménard* case, for example, lists a number of purposes for which animals can be used, even if pain is caused. What the *Ménard* case and Chief Justice Lamer set out in that case is essentially the way we analyze these offences. First we ask: Is there a lawful purpose for using the animal? If there is, we move on to the question of whether or not unnecessary pain, suffering or injury was caused.

**The Chairman:** Excuse me, Ms. Klineberg, that is not what section 182.2(1)(c) says.

**Ms. Klineberg:** I will start with that and move on to the killing without a lawful excuse.

If you can have a lawful purpose to use an animal and cause it pain so long as the pain you cause is reasonably necessary in furtherance of that objective, then surely the same purpose can justify the killing. For instance, you are engaging in medical research and a reasonable amount of pain is caused in furtherance of gathering the scientific data. At the end of that, you will euthanize that animal; so the same lawful purpose, which is part of our analysis of whether or not the pain you are causing is unnecessary, will also justify killing. These are found in the common law. Judge Lamer lists many in the *Ménard* case. The

Dans ce projet de loi, il n'y a rien pour les bénéficiaires, rien qui protège ces 108 chasseurs de phoque. Il n'y a rien dans ce projet pour les moyens de défense prévus par le Code criminel, à part ce que vous qualifiez de défense de common law. Vous êtes néanmoins obligé de reconnaître que l'exclusion des bénéficiaires de certains articles de la loi, et des pénalités prévues par la loi, n'existe pas lorsqu'il s'agit du Code criminel.

**M. Mosley:** Dans les documents que vous nous avez remis aujourd'hui, sénateur Baker, l'exclusion des bénéficiaires vise uniquement la vente, l'échange ou le troc des peaux de phoque, elle ne concerne pas la façon dont ils sont pêchés.

**Le sénateur Baker:** Avez-vous lu le reste du règlement?

**M. Mosley:** Non.

**Le sénateur Baker:** Il faudra nous le procurer et examiner ces dispositions.

**Le président:** Le deuxième aspect que j'ai mentionné, monsieur Mosley, découle de la référence qu'a faite le sénateur Baker à l'arrêt *Jorgensen*. L'alinéa 182.2(1)(c) du projet de loi réprime le fait de tuer volontairement un animal, sans excuse légitime. Compte tenu de l'arrêt *Jorgensen*, j'aimerais vous demander si vous êtes convaincu qu'un régime provincial comme un permis de chasse provincial pourrait constituer une excuse légitime?

**Mme Klineberg:** Le fait de posséder un permis de chasse provincial ne constitue pas à lui seul une excuse légitime. Les gouvernements provinciaux ne peuvent adopter des textes législatifs ayant pour effet d'excuser la perpétration d'infractions pénales. Les provinces ne possèdent pas les compétences législatives qui leur permettraient de le faire.

Cependant, cela ne veut pas dire que le fait que l'activité ait été exercée conformément à un permis de chasse provincial ne constitue pas une excuse légitime. L'arrêt *Menard*, par exemple, énumère un certain nombre d'objets pour lesquels il est possible d'utiliser des animaux, même en leur causant de la douleur. L'arrêt *Menard* et le juge en chef Lamer énoncent dans cette affaire essentiellement la façon dont il y a lieu d'analyser cette infraction. Il faut d'abord se demander: l'utilisation de l'animal a-t-elle un objet légitime? Si c'est le cas, il faut alors examiner la question de savoir si l'on cause sans nécessité une douleur, une souffrance ou une blessure à cet animal.

**Le président:** Excusez-moi, madame Klineberg, mais ce n'est pas ce que dit l'alinéa 182.2(1)(c).

**Mme Klineberg:** Si vous le permettez, je fais commencer par cet aspect et viendrai plus tard au fait de tuer sans excuse légitime.

S'il est possible d'utiliser un animal dans un but légitime et de lui causer une douleur pourvu que cette douleur soit raisonnablement nécessaire pour atteindre cet objectif, alors ce même objectif doit pouvoir justifier le fait de tuer l'animal. Par exemple, lorsque l'on fait de la recherche médicale, on cause de la douleur à des animaux pour obtenir des données scientifiques. À la fin de l'expérience, l'animal est tué; de sorte que le même objet légitime, qui permet de déterminer si la douleur causée est nécessaire ou non, peut également justifier la mort de l'animal. Cela se retrouve en common law. Le juge Lamer en énumère un



phrase “without lawful excuse” is broad. The court has interpreted it broadly. It is context-sensitive as well. You look at what it means in the context of the specific offence where it appears. It is not limited in any way. Essentially, any purpose that is recognized by the common law, recognized by society as one for which we can kill animals, would fall within that definition.

**Senator Joyal:** I concur with you that the intention of a piece of legislation, once passed by Parliament, is not only defined by the government's intention at the time of the tabling of the legislation. As you have quoted yourself — and I know those cases very well, having been involved in some of them — when the Supreme Court of Canada has to interpret the Charter, they will look into the testimony of the Justice Department and the expression of intention that the government had at the time of the adoption of the Charter. However, they recognize that the Charter has a life unto itself. As the court has clearly said, this is a purported legislation; it is legislation with an objective. The objective is to redress and protect minorities as long as society goes through evolution.

The problem we have with this legislation is that we were told by government spokespersons, when it was tabled in the Senate after having been adopted by the other place, that this legislation was not changing anything. It was a readjustment of the penalties, to respond to a perception in society that Canadians are more sensitive to cruelty against animals. Therefore, the people who are found guilty of that should be seen as incurring a broader range of penalties. That is what we were told.

We were also told that, in doing so, we were helping Canadian society, because there was a link between cruelty to animals and the propensity of some people to crime. That has not been proved thus far. We have heard many witnesses but none of them was able to prove that.

Today, as legislators, we listen to you very carefully, and to the Department of Justice, interpreting proposed legislation that will affect the rights of some Canadians — singularly, Aboriginal people — in a way that raises questions as to how they will be able to defend themselves. We are creating additional offences in the bill, as the proposed section 182.2(1)(c) sets out. We are putting them under the onus to come forward in court to try to defend themselves, when they are exercising their constitutional rights to fish, hunt and harvest. Senator Baker has concentrated on the protection of some beneficiaries, but only in relation to fishing. It does not cover hunting or harvesting.

Our concern is that as much as we want to address the issues of cruelty, we do not want to shift the responsibility onto the shoulders of Aboriginal people in relation to their traditional practice of fishing, hunting and harvesting, especially on their

grand nombre dans l'arrêt *Menard*. L'expression «sans excuse légitime» est très large. Les tribunaux lui ont donné une interprétation large. Cette interprétation s'effectue également en fonction du contexte. Il faut examiner cette expression dans le contexte de l'infraction précise où elle est mentionnée. Elle n'est aucunement limitée. Pour l'essentiel, n'importe quel objet reconnu par la common law, reconnu par la société comme étant un objet pour lequel il est possible de tuer des animaux, serait visé par cette définition.

**Le sénateur Joyal:** Je suis d'accord avec vous lorsque vous dites que l'objet de ce projet de loi, une fois qu'il a été adopté par le Parlement, n'est pas seulement défini par l'intention que recherchait le gouvernement au moment où il a déposé ce projet. Comme vous l'avez mentionné vous-même, et je connais très bien ces affaires, puisque j'ai participé à quelques-unes d'entre elles, lorsque la Cour suprême du Canada interprète la Charte, elle examine le témoignage des représentants du ministère de la Justice et l'intention exprimée par le gouvernement à l'époque de l'adoption de la Charte. Les juges reconnaissent toutefois que la Charte a sa vie propre. Comme le tribunal l'a clairement déclaré, c'est un texte législatif qui recherche un certain but; c'est un texte qui a un objet. Cet objet est de protéger les minorités à mesure que la société évolue.

La difficulté que nous avons avec ce projet de loi est que les porte-parole du gouvernement nous ont déclaré, lorsqu'il a été déposé au Sénat après avoir été adopté dans l'autre endroit, qu'il ne changeait rien. Ce projet allait simplement restructurer les pénalités de façon à tenir compte de la perception que les Canadiens sont aujourd'hui plus sensibles à la cruauté envers les animaux. Par conséquent, les gens qui sont coupables d'avoir eu ce genre de comportement devraient pouvoir faire l'objet d'une gamme de pénalités plus étendue. Voilà ce que l'on nous a dit.

On nous a également dit qu'en adoptant ce projet, nous aidions également la société canadienne, parce qu'il y avait un lien entre la cruauté envers les animaux et la propension à commettre des infractions. Cela n'a pas encore été établi. Nous avons entendu de nombreux témoins mais aucun d'entre eux n'a été en mesure de prouver ce lien.

Aujourd'hui, nous vous écoutons avec beaucoup d'attention, en tant que représentants du ministère de la Justice, et vous donnez à un projet de loi qui va toucher les droits de certains Canadiens, et en particulier les Autochtones, une interprétation qui nous amène à nous demander comment ces personnes pourront se défendre. Le projet de loi crée des infractions supplémentaires, comme le projet d'alinéa 182.2(1)(c). Nous leur demandons d'aller devant les tribunaux pour se défendre, alors qu'elles ne font qu'exercer leur droit constitutionnel de pêcher et de chasser. Le sénateur Baker a surtout parlé de la protection accordée à certains bénéficiaires, mais uniquement pour ce qui est de la pêche. Cela ne couvre pas la chasse ou les autres façons d'utiliser les ressources.

Nous voulons bien sûr lutter contre la cruauté envers les animaux mais nous ne voulons pas imposer aux Autochtones une responsabilité supplémentaire, pour ce qui est de leurs pratiques traditionnelles en matière de pêche et de chasse, en particulier

own territory where they have, as you said quite clearly, constitutional rights. In other words, we do not want to place on the Aboriginal people of Canada an additional responsibility to come back to the court. Senator Adams described yesterday, the way that some Aboriginal people in some areas in Canada fish and hunt would be seen as cruel by other people's standards.

We have not been reassured that the bill is drafted to protect them in terms of its definition and its changes, such as removing the animals from property to a new category within the code.

Yesterday we had Professor Sklar, who now specializes in teaching animal rights. I have a reservation, in principle, with the issue of the legal concept of animal rights. When we are looking at such a legislation, the intention of the department is important. It may be the best intention in the world. The day that this legislation receives Royal Assent, you are no longer the only one to instruct the court how to interpret it. This bill has a life of its own. It opens the issue of animal protection and gives it to the courts. The first group that would be probably targeted are the Aboriginal people. We know it; the seal hunters were the first ones to be targeted.

Therefore, we do not want to do something at this point without being reassured that the objectives of the bill, as much as we understand them, are sound and that we concur with them. However, we have closed our eyes to our fiduciary responsibility to the Aboriginal people. As you said, properly, the Fisheries Act recognized that indirectly through the James Bay and Northern Quebec Agreement. However, there are many other Aboriginal peoples in Canada who are not covered under that convention, but who nonetheless have territorial rights to fish, hunt and harvest.

We are not really convinced that this bill protects Aboriginal people and their traditional rights. We are putting them now in the hands of future interpretations of what is cruel by the courts. Which groups in Canada or around the world will target them in future and bring them to the plight of public opinion? That is certainly not something we will want to do as Parliament and especially as a House of Parliament that has a responsibility for minorities in Canada.

How can we ensure that this bill protects Aboriginal people in a dynamic way? The dynamics included in this bill do not preserve the constitutional rights of the Aboriginal people.

**Mr. Mosley:** From the outset — and by “outset” I am referring back to December of 1999 when the original bill, Bill C-17, was tabled in the House of Commons — the objective the government has stated for the legislation has been twofold. First, it is to consolidate and simplify the existing law on animal cruelty by

lorsqu'ils exercent dans leur territoire des droits constitutionnels, comme vous l'avez dit très clairement. Autrement dit, nous ne voulons pas imposer aux Autochtones du Canada le fardeau supplémentaire d'avoir à se défendre devant les tribunaux. Le sénateur Adams en a parlé hier, la façon dont certains Autochtones chassent ou pêchent dans certaines régions du Canada pourrait être qualifiée de cruelle si on leur applique les normes d'autres régions.

Nous ne sommes pas convaincus que le projet de loi ait été rédigé dans le but de les protéger, pour ce qui est des définitions et des changements apportés, notamment des dispositions ayant pour effet de transférer les animaux de la catégorie des biens à une nouvelle catégorie du code.

Nous avons entendu hier M. Sklar, qui se spécialise maintenant dans le domaine des droits des animaux. J'ai, sur le plan des principes, certaines réserves à l'égard de la notion juridique de droits des animaux. Lorsqu'on examine ce genre de projet de loi, l'intention du ministère est un élément important. C'est peut-être une excellente intention. Mais le jour où ce projet de loi reçoit la sanction royale, il n'y a pas que le ministère qui explique aux tribunaux comment il faut l'interpréter. Le projet de loi prend une vie propre. Il pose la question de la protection des animaux et il la confie aux tribunaux. Le premier groupe qui sera probablement visé seront les Autochtones. Nous le savons; les chasseurs de phoque ont été les premiers visés.

Nous ne voudrions donc pas faire quoi que ce soit, sans être certains que les objectifs recherchés avec ce projet de loi, dans la mesure où nous les comprenons, sont positifs et que nous les acceptons. Nous n'avons pas toujours respecté notre responsabilité fiduciaire envers les Autochtones. Comme vous l'avez dit, à juste titre, la Loi sur les pêches reconnaît ce fait indirectement par le biais de la Convention de la Baie James et du Nord québécois. Cependant, il y a beaucoup d'autres Autochtones canadiens qui ne sont pas visés par cette convention et qui ont néanmoins des droits territoriaux en matière de chasse et de pêche.

Nous ne sommes pas vraiment convaincus que ce projet de loi protège les Autochtones et leurs droits traditionnels. Nous plaçons leur sort entre les mains des tribunaux qui seront appelés par la suite à interpréter la notion de cruauté. Quels sont les groupes qui, au Canada ou ailleurs, vont vouloir s'en prendre à ces personnes et les faire juger par l'opinion publique? C'est bien évidemment une chose que nous voulons éviter, en tant que membres du Parlement, et en particulier en tant que membres d'une chambre du Parlement qui est responsable des minorités au Canada.

Comment garantir que ce projet de loi protège vraiment efficacement les Autochtones? Les principes dont s'inspire ce projet ne préservent pas les droits constitutionnels des Autochtones.

**M. Mosley:** Dès le départ, et par «départ» je pense au mois de décembre 1999, moment auquel le projet de loi initial, le projet de loi C-17, a été déposé à la Chambre des communes, le gouvernement a déclaré que ce projet de loi avait deux objectifs. Le premier était de refondre et de simplifier le droit actuel en



organizing the offences in a more rational way and removing outdated distinctions and expressions. The second objective is to enhance the penalty provisions by increasing the current sentences, such as terms of imprisonment, fine and orders providing a new order to make offenders repay costs, et cetera.

In any of the remarks that we have prepared for the Minister of Justice or for anyone else who requested our assistance, we have at no time suggested that the legislation will not change anything. Clearly, it is intended to have an impact on how cruelty toward animals in Canadian society is dealt with through the criminal justice system.

In doing that, our position has been that these proposals do not change the substantive law in the profound way that some would suggest in their representations to this committee. Moreover, you must read this bill in the context of the legal and constitutional framework of Canada. That framework includes well-established, entrenched recognition of the rights of Aboriginals to hunt and fish.

With the greatest respect, because I do respect the view that you have stated and the concern that motivates it, senator, those who would cause mischief for a particular agenda could attempt to do so under the existing provisions of the Criminal Code. They have not done so, to our knowledge. They would not be aided in that by these changes to the Criminal Code.

If a group, for example, wanted to challenge the practices of a particular First Nation or other Aboriginal community in hunting and fishing, they would have to go against that well-entrenched legal and constitutional framework. That is not to say that no one will do that. If this bill does not pass, with the evolution of concerns about the treatment of animals in our society, inevitably, some group will try to do that. They will not be aided in doing that by this proposed legislation. They could attempt it under the existing legislation. They will be met with sound arguments founded upon the respect accorded Aboriginal rights in our system.

I think that is all I can say in response to your concerns, senator. My colleague may have some additional remarks.

**Ms. Klineberg:** No, I do not.

**Senator St. Germain:** Sir, with due respect, our look at the Aboriginal aspect was the same under Bill C-68. You said that their rights would not be violated and that they would have all the protections under section 35 of the Constitution. Yet the entire area of Nunavut has filed suit against the government.

It is fine for people in the Justice Department to say that Aboriginals are fully protected under section 35, but it leads to costly legal scenarios. I have worked on Aboriginal files over the years and am part Aboriginal myself. The last thing these people need is more legal costs. I have heard nothing in these committees

matière de cruauté envers les animaux en structurant les infractions de façon plus rationnelle et en supprimant les distinctions et les expressions désuètes. Le second objectif était de renforcer les pénalités, comme les peines d'emprisonnement, les amendes et les ordonnances, en créant une nouvelle ordonnance obligeant les contrevenants à rembourser certains frais, par exemple.

Dans les commentaires que nous avons préparés pour le compte du ministre de la Justice ou pour d'autres personnes qui avaient demandé notre assistance à ce sujet, nous n'avons jamais laissé entendre que ce projet de loi n'allait rien changer. Bien évidemment, l'intention est de modifier la façon dont le système pénal canadien traite la cruauté envers les animaux.

Ce faisant, nous avons toujours soutenu que ces propositions ne modifieraient pas le droit substantiel aussi profondément que certains l'ont affirmé dans les exposés présentés au comité. Il faut en outre considérer ce projet de loi en tenant compte du cadre juridique et constitutionnel canadien. Ce cadre comprend la reconnaissance constitutionnelle des droits autochtones en matière de pêche et de chasse.

Permettez-moi de vous dire, parce que je respecte votre opinion et les préoccupations qui vous animent, sénateur Joyal, mais s'il y avait des gens qui voulaient nuire à d'autres dans un but particulier, ils pourraient essayer de le faire en utilisant les dispositions actuelles du Code criminel. À ma connaissance, ils ne l'ont pas fait. Les modifications que nous apportons au Code criminel ne faciliteraient pas leur tâche.

Si, par exemple, un groupe voulait contester les pratiques d'une Première nation ou d'une collectivité autochtone en matière de chasse et de pêche, il se heurterait à un cadre juridique et constitutionnel très solide. Cela ne veut pas dire que personne ne le fera. Si ce projet de loi n'est pas adopté, il est inévitable que, compte tenu de la façon dont évoluent les réactions aux traitements que reçoivent les animaux dans notre société, un groupe décide de le faire. Le projet de loi que nous proposons ne les aidera pas dans cette tâche. Ils pourraient essayer de le faire avec les dispositions actuelles. Ils devront réfuter des arguments très solides basés sur le respect qui est accordé dans notre système aux droits ancestraux.

Je ne crois pas pouvoir vous en dire davantage pour répondre à vos préoccupations, sénateur Joyal. Ma collègue a peut-être d'autres remarques.

**Mme Klineberg:** Non.

**Le sénateur St. Germain:** Monsieur Mosley, permettez-moi de vous dire que nous examinons l'aspect autochtone comme nous l'avons fait pour le projet de loi C-68. Vous dites que leurs droits ne seront pas violés et qu'ils auront toutes les protections que leur offre l'article 35 de la Constitution. Cela n'a pas empêché tous les habitants du Nunavut de poursuivre le gouvernement.

Il est facile pour les représentants du ministère de la Justice d'affirmer que les Autochtones sont très bien protégés par l'article 35, mais cela débouche sur des scénarios judiciaires très coûteux. J'ai travaillé pendant des années sur les dossiers autochtones et je suis moi-même en partie Autochtone. Ces

that would say that this is not going to be a replay of that situation. We were given all the guarantees in the world; yet I believe that an injunction has been granted in respect of that application. How do you comment on that, sir?

**Mr. Mosley:** The filing of a lawsuit or the granting of a temporary injunction does not speak to the merits of the argument.

Clearly, with any piece of legislation that touches on the interests of any part of society, challenges can be brought and they are, inevitably. We spend a great deal of time in courtrooms of the land defending against challenges predicated on the Charter and on other bases. The fact that someone may file is not an answer to the fundamental question of how this alters the status quo with regard to those rights? With the greatest of respect — I return the favour, honourable senator — I have yet to hear anyone argue or present a persuasive case as to how that will happen.

We have phantoms, in effect, because we cannot trace them. I cannot prove a negative through my remarks here today.

**Senator St. Germain:** That is why, with all due respect, I use the analogy of Bill C-68. I do not know whether you were part of this, but I was there through the whole process. If there is one thing that we put forward, it was the Aboriginal scenario. Thank you for the answer.

**Senator Joyal:** I politely disagree with you. As you said, there are groups that have some concerns, and we all know that. Those groups will use the words, or the concept, in this bill that are subject to interpretation — an evolutionary interpretation. Allow me to give you one: The definition of “negligently.” “Negligently” is defined as “departing markedly from the standard of care that a reasonable person would use.” There is no mention of time and no mention of location.

Where will the standards be? Are they the standards of the non-Aboriginal people or the standards of the Aboriginal people? We will be interpreting that concept in the context of the territorial traditional practice of Aboriginal people in one part of Canada or in another. This word is what I would call a “password” in the legislation. It is a word in the code that is subject to interpretation, according to different periods of time. The Criminal Code contains a certain number of such concepts that permit the court the capacity to appreciate the evolutionary nature or reaction of society to some kind of behaviour.

You said that there is no worry because this is defined and the courts will look at it. However, we are putting the Aboriginal people into the hands of an evolutionary concept that the court will, in future, interpret at different times and in different places. This bill contains those evolutionary concepts.

gens-là n'ont vraiment pas besoin de voir leurs frais juridiques augmenter. Je n'ai rien entendu au cours de toutes ces séances qui me permette de penser que nous n'allons pas nous retrouver dans la même situation. On nous avait donné toutes les garanties au monde; et pourtant, je pense qu'un tribunal a accordé une injonction à l'égard de cette demande. Que répondez-vous à cela, monsieur?

**M. Mosley:** L'introduction d'une poursuite ou l'octroi d'une injonction provisoire ne permet pas de juger du bien-fondé d'un argument.

Bien évidemment, les projets de loi qui touchent les intérêts d'un groupe social sont susceptibles de faire l'objet de contestations, et inévitablement, cela se produit. Nous passons beaucoup de temps devant les tribunaux à défendre les contestations basées sur la Charte et sur d'autres documents. Le fait que quelqu'un puisse déclencher une poursuite ne répond pas à la question fondamentale de savoir si ce projet de loi modifie le statu quo, à l'égard de ces droits. Permettez-moi de vous dire, et je vous rends ici la politesse, honorable sénateur, que je n'ai pas encore entendu d'argument convaincant qui explique comment cela pourrait se produire.

Les fantômes existent parce que nous ne pouvons pas les toucher. Je ne peux pas vous démontrer, par mes remarques ici, que quelque chose n'existe pas.

**Le sénateur St. Germain:** C'est pourquoi, si vous me le permettez, j'ai fait une analogie avec le projet de loi C-68. Je ne sais pas si vous y avez participé, mais j'ai assisté à tout le déroulement de la chose. S'il y a bien un point que nous avons mentionné, c'est la question des Autochtones. Merci pour la réponse.

**Le sénateur Joyal:** Permettez-moi de ne pas être d'accord avec vous. Comme vous l'avez dit, il y a des groupes qui ont des préoccupations, et nous le savons tous. Ces groupes vont utiliser les termes, les notions de ce projet de loi qui sont sujets à interprétation, à une interprétation évolutive. Permettez-moi de vous en donner un: la définition de «négligence». Selon la définition, «la négligence est le fait de s'écarter sensiblement de la norme de soins dont aurait fait preuve une personne raisonnable». Cette définition ne mentionne aucunement l'époque, ni le lieu.

Quelles sont les normes que l'on appliquera? Celles des non-Autochtones ou celles des Autochtones? Allons-nous interpréter cette notion dans le contexte des pratiques traditionnelles territoriales des Autochtones d'une région donnée du Canada ou de ceux d'une autre région? Ce mot sert un peu de «mot de passe» dans ce projet de loi. C'est un mot du code qui est sujet à interprétation, selon l'époque considérée. Le Code criminel contient un certain nombre de notions de ce genre qui permettent aux tribunaux d'adapter la réaction de la société à un comportement donné.

Vous dites qu'il n'y a pas lieu de s'inquiéter parce que cela est défini et que les tribunaux examineront la question. Nous plaçons en fait les Autochtones dans une situation où ils vont dépendre d'une notion évolutive qui recevra des tribunaux une interprétation différente selon l'époque et le lieu considérés. Ce projet de loi contient ce genre de notion évolutive.



I am not against those evolutionary concepts in this bill for non-Aboriginal people. As you said, the bill reflects Canadian public opinion at this time. However, Aboriginals have traditional, ancestral rights to fish, hunt and harvest in the same way that they have always done. We do not want to submit them to a court interpretation that would depart from that original position. That is why we have some concern with the bill.

The intention, as you stated, from the beginning was that government wanted to readjust the long-standing and out-dated provisions of the Criminal Code that no longer reflected the reaction of Canadian society to cruelty. Too many people can be guilty of cruelty and get away from the courts with only a minimum penalty. As much as we favour that, we do not want to put Aboriginal peoples in the hands of interpretive concepts that will be interpreted by the court in a setting different from that of Aboriginal people.

Our point is relevant to the Young Offenders Act. You will recall the discussions we have had on the issue of the Criminal Code and its reference to Aboriginal people. It took the Supreme Court of Canada to strike down the interpretation of the penalty clause of the Supreme Court in recognizing the particular plight of the Aboriginal people in sentencing.

This is part of the conceptual framework of the Criminal Code. With this bill, we are preparing to make changes that will add a greater burden to someone who may be accused in the criminal system. We do not have the assurance that we will protect those people, especially in consideration of what I call the "evolutionary concept" of this bill.

This bill has a life of its own. As you said, quite properly, and I fully agree with you, once it is legislated by Parliament, it is out of our hands. There are evolutionary concepts in the bill that the court will adapt, as long as Canadian society changes. Those people have a right to stay where they are. That is the determining line between what we are requested to do and how we have to protect them.

**Mr. Mosley:** I agree with much of what you have said, honourable senator. Where I part company with your comments is in the application to this particular provision in clause 182.3 subclause (1)(a). The notion of criminal negligence is well established in the criminal law and the standard that would be applied will be the standard that the courts have applied to the notion or concept of criminal negligence over the years. It does evolve. Certainly, our understanding of what may be a wanton and reckless disregard for the lives and safety of others does change.

To use the example that has already been raised about firearms, I do not want to get into the debate over licensing and registration, which is at the heart of the issue in Nunavut. In the context of negligence, the Criminal Code is a law of general application. It applies uniformly across the country to all in Canada and has other extra-territorial applications, in some

Je ne suis pas contre ces notions évolutives lorsque le projet les applique à des non-Autochtones. Comme vous l'avez dit, le projet de loi reflète l'opinion actuelle de la population canadienne. Cependant, les Autochtones ont des droits ancestraux et traditionnels qui leur permettent de pêcher et de chasser comme ils l'ont toujours fait. Nous ne voulons pas soumettre leurs pratiques à une interprétation judiciaire qui s'éloignerait de la position originale. C'est pourquoi ce projet de loi nous préoccupe.

Comme vous l'avez dit, l'intention au départ était de codifier et de modifier des dispositions désuètes du Code criminel qui ne reflétaient plus la façon dont la société canadienne réagit à la cruauté envers les animaux. Il y a trop de gens qui agissent de façon cruelle à leur égard et qui, une fois poursuivis, s'en sortent avec une peine minime. Nous sommes en faveur de modifier cette situation, mais nous ne voulons pas que le sort des Autochtones dépende de notions évolutives qui seront interprétées par les tribunaux dans un contexte différent de celui des Autochtones.

Notre argument vaut également pour la Loi sur les jeunes contrevenants. Vous vous souviendrez des discussions que nous avons eues sur la question du Code criminel et des références qu'on y trouve aux Autochtones. Il a fallu que la Cour suprême du Canada annule l'interprétation qui avait été donnée à une disposition concernant une sanction, de façon à ce que soit prise en compte la situation dramatique des Autochtones pour ce qui est de la détermination de la peine.

Cela fait partie du cadre conceptuel du Code criminel. Avec ce projet de loi, nous nous préparons à introduire des changements qui vont alourdir le fardeau des personnes qui font l'objet de poursuites pénales. Il n'est pas garanti que nous pourrions protéger ces personnes, en particulier, compte tenu de ce que j'appelle «l'aspect évolutif» de ce projet de loi.

Ce projet de loi va avoir sa vie propre. Comme vous l'avez dit très justement, et je suis tout à fait d'accord avec vous sur ce point, lorsque le Parlement adopte une loi, nous en sommes dessaisis. Il y a dans ce projet de loi des notions évolutives que les tribunaux adapteront, tant que la société canadienne évoluera. Ces personnes ont le droit de demeurer où elles se trouvent. Nous devons agir en tenant compte de ce qu'on nous demande de faire et en trouvant la façon de les protéger.

**M. Mosley:** Je souscris à la plupart de vos commentaires, sénateur St. Germain. Par contre, je ne vous suis plus lorsque vous parlez de cette disposition particulière de l'alinéa 182.3(1)a). La notion de négligence criminelle est une notion pénale bien établie et la norme qui s'applique sera celle que les tribunaux ont toujours appliquée à la notion de négligence criminelle. Cette notion évolue. Il est vrai que notre conception de ce qui constitue de l'insouciance déréglée ou téméraire à l'égard de la vie et de la sécurité d'autrui évolue.

Pour prendre l'exemple qui a déjà été mentionné à propos des armes à feu, je ne veux pas me lancer dans un débat sur les permis et sur l'enregistrement des armes, qui est au cœur de cette question au Nunavut. Dans le contexte de la négligence, le Code criminel est une loi d'application générale. Elle s'applique de façon uniforme à toutes les régions du Canada et à toutes les

circumstances. It does apply to Aboriginal persons. For example, someone who was criminally negligent in the use of a firearm is subject to the same law that would apply to a non-Aboriginal person who was similarly demonstrating wanton or reckless disregard for the lives or the safety of others. For example, if someone in a community loads a rifle and starts blasting away, and there is a high risk of harm to another person in that community, it does not matter whether you are Aboriginal or non-Aboriginal, the same law applies.

Therefore, with the greatest respect, subsection 182.3 (1)(a), does not interfere with Aboriginal hunting or fishing rights or the means by which they carry out those rights. It does say, however, that you cannot do so in a way that is negligent and causes unnecessary pain, suffering or injury to an animal. It is a reasonable standard to apply to anyone, whatever their cultural origin or background. It is, in effect, largely the state of the law at present.

I have some difficulty when you extrapolate from this provision to the issue of rights. It does not interfere with rights. It simply refers to how those rights are exercised. A person may be a non-Aboriginal who has a valid hunting licence and is out on a trip elsewhere in the country. If that individual exercises his or her rights in such a way that causes that animal unnecessary pain or suffering, then you are liable to this provision of the code.

**Senator Joyal:** I would like to quote your words: "The standards are the standards of everyone, not the standards as defined for a group." That is how the court will understand the standards. That is precisely my point. The standards of behaviour of Aboriginal people in relation to fishing and hunting and causing pain is different than it is for other Canadians. They have a constitutional right to do so.

Suppose that the Canadian Parliament decided one day to ban hunting. We reach a point in evolution whereby in Canada hunting is a forbidden activity. I submit we would have to make an exception for the Aboriginal people because their rights are protected in section 35, or we would have to amend section 35.

The "standards of care that a reasonable person would use" might be different in the context of Aboriginal society. We agree that the crime of killing somebody is prohibited. However, we are not discussing that. We are discussing the standards of care that a reasonable person in a particular context would follow. We do not have the assurance that when an Aboriginal person is brought into a court, that the judge will say that the standards of care a reasonable person would use, in an Aboriginal context, are the same as those standards applied of hundreds of years earlier. We do not have that assurance. As you said, it will be the common standard. It will be the non-Aboriginal standards.

personnes; elle a aussi des applications extraterritoriales, dans certains cas. Elle s'applique aux Autochtones. Par exemple, la personne qui est criminellement négligente dans l'utilisation d'une arme à feu est assujettie à la même règle que celle qui s'appliquerait à une personne non autochtone qui ferait preuve d'insouciance déréglée ou téméraire à l'égard de la vie et de la sécurité d'autrui. Par exemple, si, dans une communauté, une personne charge un fusil et commence à tirer partout, cela met gravement en danger les autres personnes de la collectivité et, peu importe que vous soyez Autochtone ou non, c'est la même règle qui s'applique.

Par conséquent, permettez-moi de mentionner que l'alinéa 182.3(1)a ne porte pas atteinte aux droits de pêche et de chasse des Autochtones et ne restreint pas la façon dont ils peuvent exercer ces droits. Cette disposition énonce toutefois qu'on ne peut exercer ces droits de façon négligente et en causant à un animal de la douleur, des souffrances ou des blessures sans nécessité. C'est une norme raisonnable qui s'applique à tout le monde, quelle que soit l'origine culturelle de la personne concernée. Cela représente en fait l'essentiel de l'état du droit actuel.

J'ai un peu de mal à vous suivre lorsque vous passez de ces dispositions à la question des droits. Cette disposition ne porte pas atteinte à des droits. Elle mentionne simplement la façon dont ces droits sont exercés. Prenons le cas d'un non-Autochtone qui possède un permis de chasse valide et qui se promène dans une autre région au Canada. Si cette personne exerce ses droits de façon à causer à un animal de la douleur, des souffrances ou des blessures, alors elle est visée par cette disposition du code.

**Le sénateur Joyal:** J'aimerais citer vos paroles: «Les normes sont celles qui s'appliquent à tous et non pas celles qui s'appliquent à un groupe particulier». C'est ainsi que les tribunaux comprendront ces normes. C'est exactement là que je voulais en venir. Les normes de comportement des Autochtones à l'égard de la pêche, de la chasse, et de l'infliction de la douleur sont différentes de celles des autres Canadiens. Elles ont le droit constitutionnel de l'être.

Supposons que le Parlement canadien décide un jour d'interdire la chasse. Nous en arrivons à un point dans notre évolution où la chasse est une activité interdite au Canada. Je prétends qu'il faudrait faire une exception pour les Autochtones parce que leurs droits sont protégés par l'article 35, ou alors il faudrait modifier l'article 35.

«Le comportement normal qu'une personne prudente adopterait» pourrait être différent dans le contexte de la société autochtone. Nous nous entendons sur le fait que le meurtre est interdit. Ce n'est pas de cela que nous discutons. Nous sommes en train de parler du comportement qu'une personne prudente adopterait dans un contexte donné. Rien ne nous garantit qu'un juge appelé à juger un Autochtone affirmerait que le comportement normal qu'une personne prudente adopterait, dans un contexte autochtone, est le même que le comportement qui était accepté il y a des centaines d'années. Nous n'avons pas cette garantie. Comme vous le dites, ce sera le comportement habituel. Ce sera le comportement des non-Autochtones.



That causes a concern. We agree that Aboriginal people of Canada are subject to the Criminal Code in general, but when you introduce a concept of evolutionary standards, we do not want to submit the Aboriginal people to standards different from their standards within their traditional practices of fishing and hunting. That is constitutionally protected.

**Mr. Mosley:** Surely, you would not want to see added to the Criminal Code a statement that Aboriginal persons were not subject to the provisions of the law. By implication, the result would be that someone is entitled to negligently cause unnecessary pain, suffering or injury to an animal. That is, in effect, the implication of your argument.

**Senator Joyal:** Not at all. I am personally considering how to do what the Law Reform Commission said in 1987. The Law Reform Commission proposed to exempt certain type of activities not only for Aboriginal people but also for research in universities and industry. We have been given some hints of how to address that question. We would not exclude the Aboriginal people from the application of the act. That is not what we have in mind.

If an Aboriginal person is wilfully cruel to an animal, beyond his traditional fishing, hunting and harvesting, he is subject to the Criminal Code. I have no problem with that. However, when an Aboriginal person is exercising his constitutional right to fishing, hunting and harvesting in the traditional manner observed for the past century, that Aboriginal person is exempted from the application of this bill. We are talking about legitimate fishing and hunting according to their traditional practice on their territory.

That is the limited scope on which we are concentrating. The Law Reform Commission advised us on how to approach that issue 16 years ago. You would need to convince us that this bill is better than the protection that they would otherwise have.

**Mr. Mosley:** I would suggest that the bill actually achieves what the Law Reform Commission sought to do. I will read the recommendation. It describes the general offence of "everyone commits a crime who unnecessarily causes injury or serious physical pain to an animal..." It then goes on to list exceptions and necessary measures. It says, "For the purpose of clause 27 (1), no injury or serious physical pain is caused unnecessarily if it is a reasonably necessary means of achieving the following purposes..." and a list follows. In effect, they are spelling out what they, at the time, regarded as necessary purposes. One of the difficulties with that approach is that the code is always speaking forward.

You cannot have an exhaustive list. If you do not go with the Law Reform Commission's list, what list do you put in? Do you put in a general basket clause that leaves open the same issue that you have of interpretation? What does this cover?

Cela est inquiétant. Il est vrai que les Autochtones du Canada sont assujettis au Code criminel en général, mais lorsqu'on introduit la notion de norme évolutive, il ne faudrait pas soumettre les Autochtones à des normes différentes que celles qu'ils appliquent lorsqu'ils exercent leurs pratiques traditionnelles en matière de pêche et de chasse. Cela est protégé par la Constitution.

**M. Mosley:** Vous ne voudriez tout de même pas que l'on ajoute une disposition au Code criminel disant que les Autochtones ne sont pas assujettis à la loi. Cela reviendrait à dire qu'il est légal de causer, par négligence, à un animal de la douleur, de la souffrance ou des blessures, sans nécessité. Voilà en fait l'effet de votre argument.

**Le sénateur Joyal:** Pas du tout. J'examine plutôt comment on peut obtenir ce dont parlait la Commission de réforme du droit en 1987. La Commission de réforme du droit proposait d'exempter certains types d'activités, non seulement pour les Autochtones, mais pour la recherche effectuée dans les universités et les entreprises. On nous a fourni quelques éléments sur la façon de traiter cette question. Nous ne voulons pas soustraire les Autochtones à l'application de la loi. Ce n'est pas ce à quoi nous pensons.

Si un Autochtone est volontairement cruel envers un animal, s'il agit de façon contraire à son comportement traditionnel en matière de pêche et de chasse, il est alors assujéti au Code criminel. Cela ne me pose aucun problème. Cependant, l'Autochtone qui exerce son droit constitutionnel de pêcher et de chasser, de la façon traditionnelle qui a été utilisée pendant le siècle dernier, cet Autochtone devrait être soustrait à l'application de ce projet de loi. Nous parlons d'activités légitimes de pêche et de chasse, conformes à la pratique traditionnelle des Autochtones sur leur territoire.

C'est sur cet aspect précis que nous nous penchons. La Commission de réforme du droit nous a indiqué il y a 16 ans comment l'on pouvait examiner cette question. Il faudrait nous convaincre que ce projet de loi les protège mieux que si ce projet de loi n'existait pas.

**M. Mosley:** Je pense que le projet de loi donne en fait le résultat que recherchait la Commission de réforme de droit. Je vais lire la recommandation. Elle décrit l'infraction générale qui énonce «commet une infraction quiconque [...] cause à un animal de la douleur, des souffrances ou des blessures, sans nécessité [...]». Cette disposition énumère ensuite les exceptions et les mesures nécessaires. Elle énonce: «Aux fins du paragraphe 27(1), une douleur physique ou une blessure n'est pas causée sans nécessité si elle constitue un moyen raisonnablement nécessaire de réaliser les fins suivantes [...]» et une liste suit. En fait, la Commission décrit ce qu'elle estimait être, à l'époque, des fins nécessaires. Une des difficultés que soulève cette méthode est que le code parle toujours pour l'avenir.

Il est impossible de dresser une liste complète. Si l'on ne prend pas la liste de la Commission de réforme du droit, quelle liste faut-il utiliser? Faut-il introduire alors une disposition tellement générale qu'elle pose la même question que celle de l'interprétation? Que viserait une telle disposition?

We have tried to avoid that problem by making the reference to unnecessary pain, suffering or injury to an animal. It leaves it to the court to determine what is necessary or unnecessary in those circumstances. I do not think that Parliament can anticipate all of the possible applications. The commission's list is helpful and would no doubt be referred to by a court looking at what constitutes unnecessary pain.

**Senator St. Germain:** Fortunately, or unfortunately, I do not happen to be a lawyer. My question relates to a statement that was made yesterday in committee by Mr. Weinstein.

He made the statement that, in theory, the reading that "everyone commits an offence who, wilfully or recklessly kills an animal without lawful excuse," would inhibit one from killing his cat. If you have a cat or a dog that is biting, and you decide to dispose of it, in theory, you would be subject to charges under this proposed legislation. Could you comment on that?

**Ms. Klineberg:** I can answer that. I do not think that that is an accurate interpretation of the law. Killing without lawful excuse, as I mentioned earlier, is broad. It is open-ended and will be interpreted in accordance with the purpose of the legislation.

It is also part of section 445 of the current law, which reads, "Everyone who wilfully and without lawful excuse kills, maims, wounds, poisons or injures ... animals that are not cattle and are kept for a lawful purpose ..." Therefore, subsection 182.2(1)(c) is essentially the same offence as —

**The Chairman:** It is not the same because it creates a new offence. That is the point that Senator St. Germain was making. What about wild animals? Subsection 182.2(1)(c) is a new offence. It is not the same as killing an animal kept for a lawful purpose.

**Ms. Klineberg:** I was responding to the question about someone killing his or her own cat, which is an animal that is kept for a lawful purpose. We can move on to the expansion.

A lawful purpose would include euthanasia of your own pet or destruction of your own property. In a case that has been discussed often, a person accidentally shot a dog, had intended to miss but did not, then shot the dog again to put it out of its misery. The courts accept that euthanasia of a suffering animal is a lawful purpose for killing an animal. Veterinarians do it every day in Canada and the human societies do it every day in this country.

Likewise, there is nothing in the law that requires you to have any purpose beyond destruction of your own property. Therefore, euthanasia of a sick animal is a lawful purpose and the attitude that "it is my property and I do not want it any more." is also a lawful purpose. The law only requires, in such circumstances, that you not cause unnecessary pain.

Nous avons tenté d'éviter ce problème en faisant référence au fait de causer à un animal de la douleur, des souffrances ou des blessures, sans nécessité. Les tribunaux devront ensuite préciser ce qui était nécessaire ou non dans les circonstances. Je ne pense pas que le Parlement puisse prévoir toutes les situations possibles. La liste de la Commission est utile et je pense qu'un tribunal l'examinerait pour déterminer ce qui constitue une douleur causée sans nécessité.

**Le sénateur St. Germain:** Heureusement ou malheureusement, je ne suis pas avocat. Ma question porte sur une déclaration que M. Weinstein a faite hier devant le comité.

Il a affirmé qu'en théorie, une disposition qui dirait «quiconque tue, de façon volontaire ou insouciant, un animal sans excuse légitime, commet une infraction» empêcherait quelqu'un de tuer son chat. Si vous avez un chat ou un chien qui mord les gens, et que vous décidez de vous en débarrasser, en théorie, vous pourriez faire l'objet d'accusations aux termes de ce projet de loi. Qu'en pensez-vous?

**Mme Klineberg:** Je peux répondre à cela. Je ne pense pas que cela constitue une formulation exacte des règles applicables. Le fait de tuer sans excuse légitime est, comme je l'ai mentionné tout à l'heure, une notion large. C'est une notion extensive qui est interprétée en fonction de l'objet de la disposition législative.

Elle fait également partie de l'article 445 du droit actuel qui se lit: «Est coupable d'une infraction [...] quiconque volontairement et sans excuse légitime [...] tue, mutil, blesse, empoisonne ou estropie [...] des animaux qui ne sont pas des bestiaux et qui sont gardés pour une fin légitime [...]». Par conséquent, l'alinéa 182.2(1)c) est pour l'essentiel la même infraction que...

**Le président:** Ce n'est pas la même parce qu'elle crée une nouvelle infraction. C'est ce que faisait remarquer le sénateur St. Germain. Et les animaux sauvages? L'alinéa 182.2(1)c) est une nouvelle infraction. Ce n'est pas la même chose que tuer un animal gardé pour une fin légitime.

**Mme Klineberg:** Je répondais à la question qui portait sur le cas de la personne qui tue son propre chat, un animal qu'elle garde pour une fin légitime. Nous pouvons passer à la notion élargie.

Une fin légitime comprendrait l'euthanasie de votre propre animal ou la destruction de votre bien. Il y a une affaire qui a été souvent citée dans laquelle une personne a tiré accidentellement sur un chien, elle voulait le manquer mais elle l'a touché, et qui a ensuite achevé le chien pour mettre fin à ses souffrances. Les tribunaux ont accepté que l'euthanasie d'un animal qui souffre est un but légitime qui permet de le tuer. Les vétérinaires le font tous les jours au Canada et les sociétés protectrices des animaux le font également tous les jours.

De la même façon, la loi n'exige aucunement que vous ayez une autre fin que celle de détruire votre propre bien. Par conséquent, le fait de tuer un animal malade est une fin légitime et l'attitude consistant à dire: «c'est mon bien et je n'en veux plus» constitue également un objet légitime. La loi exige uniquement, dans ce genre de circonstances, que l'on ne cause pas de douleur sans nécessité.



**Senator Andreychuk:** Now I am totally confused. I was with you until you went through that part.

It was my understanding from your first presentation that you specifically removed the definitions of animals, and what we can and cannot do out, of the property section so that it became irrelevant who owned the animal. Now you are saying that it does not matter because, if you are the owner, you will be in the same position under the new as you were under the old system.

With respect, it does not help to quote cases that are more relevant to the old law and not at all relevant to the proposed new legislation.

**Ms. Klineberg:** It is irrelevant whether the animal is owned. That does not determine whether the law applies. Whether a particular person charged with an offence owns an animal will, of course, set some limits and give some permission to what the person can do with their own animal. I cannot shoot my neighbour's dog because it is not my property. However, an owner of an animal can dispose of that animal as they see fit. This happens every day in Canada.

People who no longer want to keep their animals will bring them to the vet and have them euthanized. There is nothing in that respect that will change.

**Senator Andreychuk:** From an animal protection point of view, I can buy any animal now and it can be in the best of health but if I simply decide that I do not want it, I can dispose of it in any way I wish?

**Ms. Klineberg:** That is the state of the law. You cannot cause unnecessary pain to the animal in killing it. There is no other qualification. There are also the added descriptions of "brutally or viciously." If you kill your animal in a humane manner, you have that right. Nothing in the criminal law could prevent that.

**The Chairman:** I have a problem, Ms. Klineberg, with what you are saying. Where in proposed section 182.2(1)(c) does it say that you can kill an animal if you see fit. It says you can only kill an animal with a lawful excuse. Do you think that seeing fit to dispose of a pet is a lawful excuse?

**Ms. Klineberg:** I would disagree somewhat that it is a proposed new section because under the current section 445, if an animal is kept for a lawful purpose, you cannot wilfully and without lawful excuse kill that animal.

**The Chairman:** This is a proposed new section with a new definition of "animal." An "animal" as defined here in the bill, is completely different. It is a proposed new section and it says that you cannot kill an animal without lawful excuse.

**Ms. Klineberg:** I am not sure that the definition is completely different. We have codified the definition whereas under the current law, there is none.

**Le sénateur Andreychuk:** Je n'y comprends plus rien. Je vous ai suivi jusqu'à ce que vous parliez de cet aspect.

J'avais compris de votre premier exposé que vous aviez expressément supprimé la définition d'animal et ce que l'on peut faire et ne pas faire, de la section des biens de sorte qu'il importait peu que l'on soit ou non le propriétaire de l'animal. Vous dites maintenant que cela n'importe pas parce que si vous êtes le propriétaire, vous serez dans la même position avec la nouvelle disposition qu'avec l'ancienne.

Permettez-moi de vous signaler qu'il n'est guère utile de citer des affaires qui concernent davantage les anciennes règles et pas du tout le nouveau projet de loi.

**Mme Klineberg:** Peu importe que l'animal ait un propriétaire. Ce n'est pas ce qui détermine la règle applicable. Le fait que la personne qui est inculpée est propriétaire de l'animal en question va bien sûr introduire certaines limites et lui donner certains droits à l'égard de son animal. Je ne peux pas tuer le chien de mon voisin parce qu'il ne m'appartient pas. Cependant, le propriétaire d'un animal peut s'en débarrasser comme il l'entend. Cela se fait tous les jours au Canada.

Les gens qui ne veulent plus garder leur animal les amènent chez un vétérinaire et le font euthanasier. Cette situation ne changera pas.

**Le sénateur Andreychuk:** Du point de vue de la protection des animaux, je peux acheter un animal aujourd'hui, il peut être en excellente santé, mais si je décide que je n'en veux plus, je peux m'en débarrasser comme je le souhaite, est-ce bien cela?

**Mme Klineberg:** C'est ce que dit le droit. Vous ne pouvez pas le tuer en lui causant des douleurs sans nécessité. Il n'y a pas d'autre condition. Nous avons également ajouté les expressions tuer «sauvagement ou cruellement» un animal. Vous avez le droit de tuer votre animal, pourvu que vous le fassiez sans le faire souffrir. Aucune disposition du droit pénal ne vous empêche de le faire.

**Le président:** Madame Klineberg, j'ai du mal à comprendre ce que vous dites. Où voyez-vous que le projet d'alinéa 182.2(1)c) énonce que l'on peut tuer un animal si on le veut? Cette disposition dit que l'on ne peut tuer un animal qu'avec une excuse légitime. Pensez-vous que le désir de se débarrasser d'un animal soit une excuse légitime?

**Mme Klineberg:** Je ne dirais pas que c'est un nouvel article parce qu'avec l'article 445 actuel, il est interdit de tuer volontairement et sans excuse légitime un animal qui est gardé pour une fin légitime.

**Le président:** C'est un projet d'article nouveau qui contient une nouvelle définition du terme «animal». Le mot «animal» est défini dans ce projet de loi et de façon tout à fait différente. C'est un projet d'article nouveau qui énonce qu'on ne peut tuer un animal sans excuse légitime.

**Mme Klineberg:** Je ne suis pas sûre que cette définition soit complètement différente. Nous avons codifié la définition alors que le droit actuel n'en fournit pas.

**The Chairman:** Now we have a definition of “animal.” The proposed section in the bill says that we cannot kill an animal without lawful excuse. That is the point that Senator Andreychuk is making. Yet, you are telling us that, in your opinion, if you have a domestic pet that you see fit to get rid of, seeing fit to get rid of it is considered a lawful excuse.

**Ms. Klineberg:** Yes.

**Senator Andreychuk:** We bring in many kinds of exotic birds that we may buy legally somewhere. Can we simply dispose of them?

**Ms. Klineberg:** Yes, you can, provided it is not done cruelly.

**Senator St. Germain:** Mr. Mosley, when you talked about negligence, you mentioned people going out with guns and shooting wildly. That would be deemed negligence. No one will argue that.

Yet, the interpretation of “negligence” in our Aboriginal communities is so different. For instance, if you put a gun outside your door in downtown Ottawa and left it loaded, that would be deemed negligent. Yet, if you are on the land it is not unusual to have loaded guns right outside the doors. Up at Shingle Point, their guns were loaded and outside the doors and their children were running around playing. The reason they kept their guns loaded and outside was in defence against grizzly bears that were coming right into the camp.

I think that Senator Joyal and Senator Baker and others are concerned about the fact that this legislation does not consider the realities that exist for the Aboriginal peoples. I know this is argumentative but I have to put it forward because it is part of the reason those people are in court today on the firearms issue. They will most likely end up in court on something like this.

Do you not think this will activate every special interest group that sees anything other than looking at animals as a vehicle for them to go to the extremes in furthering their causes?

**Mr. Mosley:** I should confess that I would not be surprised at anything. However, I am surprised at the State of Florida that now has a constitutional amendment to protect pigs. As it turns out, it was easier to amend their Constitution than to amend their statutes dealing with the care and custody of animals.

Your example is a good one because it does point to the distinction between what is commonly understood to be negligence and what is criminal negligence. Yes, leaving a gun lying around in any community loaded or with the ammunition nearby, might be considered criminal negligence particular circumstances. It has happened that a tragedy has resulted in such a circumstance. There were a number of cases recently, in Alberta, where children were killed under such circumstances. However, it may well not be criminal negligence and it would not

**Le président:** Nous avons maintenant la définition de ce qu'est un «animal». L'article du projet de loi énonce qu'il est interdit de tuer un animal sans excuse légitime. C'est le sens de la remarque que faisait le sénateur Andreychuk. Et pourtant, vous nous dites que, d'après vous, quelqu'un qui a un animal domestique et qui veut s'en débarrasser peut le faire parce que le seul fait de vouloir s'en débarrasser est considéré comme une excuse légitime.

**Mme Klineberg:** Oui

**Le sénateur Andreychuk:** Nous introduisons toutes sortes d'oiseaux exotiques que nous achetons légalement ailleurs. Pouvons-nous tout simplement nous en débarrasser?

**Mme Klineberg:** Oui, vous le pouvez, pourvu que cela ne soit pas fait cruellement.

**Le sénateur St. Germain:** Monsieur Mosley, lorsque vous avez parlé de négligence, vous avez parlé de gens qui tirent des coups de feu dans tous les sens. Cela serait qualifié de négligence. Personne ne le conteste.

Néanmoins, la notion de «négligence» dans nos collectivités autochtones est bien différente. Par exemple, si vous placez un fusil devant votre porte au centre-ville d'Ottawa et qu'il est chargé, cela serait de la négligence. Et pourtant, dans certaines régions, il n'est pas inhabituel d'avoir des fusils chargés sur le pas de la porte. À Shingle Point, les fusils étaient chargés et devant la porte, il y avait des enfants qui jouaient autour. Les fusils étaient chargés et placés à l'extérieur pour se défendre contre les ours grizzlis qui venaient jusqu'à l'intérieur du camp.

Je pense que le sénateur Joyal et le sénateur Baker ainsi que d'autres craignent que ce projet de loi ne tienne pas compte de la situation dans laquelle vivent les Autochtones. Je sais que cela semble être un argument spécieux, mais je dois mentionner cet aspect parce que cela explique en partie pourquoi il y a des gens aujourd'hui qui ont saisi les tribunaux pour contester la Loi sur les armes à feu. Ils vont très probablement se retrouver également devant les tribunaux avec quelque chose de ce genre.

Ne pensez-vous pas que cela va inciter les groupes d'intérêt à essayer de faire avancer leur cause dès qu'ils verront quelqu'un faire autre chose que regarder des animaux?

**M. Mosley:** Je dois vous avouer qu'il n'y a pas grand-chose qui me surprenne. Cependant, je suis surpris que l'État de la Floride ait adopté un amendement constitutionnel pour protéger les cochons. Il semble qu'il était plus facile dans cet État de modifier la Constitution que de modifier les lois qui traitent de l'entretien et de la garde des animaux.

Votre exemple est intéressant parce qu'il fait ressortir la différence qui existe entre ce que l'on appelle couramment la négligence et la négligence criminelle. Il est vrai que le fait de laisser une arme chargée ou avec des munitions à côté dans une collectivité pourrait être considéré comme de la négligence criminelle dans certaines circonstances. Cela a déjà causé des tragédies. Il y en a eu quelques-unes récemment, en Alberta; des enfants ont été tués dans ce genre de circonstances. Néanmoins, il est possible que cela ne soit pas de la négligence criminelle, et que



be interpreted as such, if you were in a hunt camp or if you were facing the risk of a wild predator in the vicinity.

Criminal negligence is a different standard. It is not what is commonly understood to be negligent behaviour. It is a high standard and it goes to wanton or reckless disregard of the life or safety of others. It is a standard that, I am sure, Senator Andreychuk applied when she was a judge. It is not the same standard as being careless. We have a distinction in our law between what is "dangerous driving" under the Criminal Code and "careless driving" under provincial highway traffic acts.

Over the years, the courts have pointed to the distinction between the behaviours. One is a form of negligence, but of a much lower standard; and the other is criminal in nature because the risk of harm was reasonably foreseeable. It has been a while since I looked at that case law, but that is what my memory is on the subject.

In this context, we are not talking about ordinary negligence; we are talking about criminal negligence. There is a real difference. This is the Criminal Code; it is not a statute governing the care and comfort of animals, domestic or otherwise.

I must confess, I have some acres out in Lanark County, and I have dispatched many a mouse and the odd beaver destroying my property. For the life of me, I do not understand how this legislation would put me in any greater jeopardy in the future.

**The Chairman:** To be fair to Ms. Klineberg, that is the point that you were making when we talked about disposing of a domestic pet, as long as it was done humanely and without causing unnecessary pain. There may be some disagreement around the table about that, but I think that was the point — not just putting down an animal, but doing it humanely.

**Ms. Klineberg:** The offence of causing unnecessary pain applies to the domestically owned animal. Every owner of that animal, including every other person, is under the obligation not to cause unnecessary pain to his or her animals or any other one. However, an owner has a right to dispose of his or her property. It is a right that people have, and nothing in the criminal law prevents that.

**Senator Bryden:** There are a number of things that are troublesome. One comes out of what was just said — that is, there is nothing in this amendment that changes the rights of what you could have done with animals before.

I would classify myself as a minimalist when it comes to creating new penalties or new rights. If what we have been led to believe is correct, this is an attempt to increase the penalties as they relate to cruelty to animals. It is not intended to create new rights for animals. However, it is interesting to me that there appears to be quite an industry in animal rights. Indeed, we now

les tribunaux ne l'interprètent pas de cette façon, par exemple, si la personne se trouvait dans un camp de chasse ou devait faire face à un animal sauvage dangereux dans les environs.

La négligence criminelle est une autre norme. Ce n'est pas ce que l'on appelle couramment la négligence. C'est une norme rigoureuse qui découle d'une insouciance déréglée ou téméraire à l'égard de la vie ou de la sécurité d'autrui. C'est une norme que le sénateur Andreychuk a certainement été appelée à appliquer lorsqu'elle était juge. Ce n'est pas la même norme que celle de l'imprudence. Notre droit fait une différence entre la «conduite dangereuse» du Code criminel et la «conduite imprudente» des codes de la route provinciaux.

Au cours des années, les tribunaux ont signalé les différences entre ces comportements. L'un est une forme de négligence, mais d'un degré beaucoup plus faible; l'autre est de nature criminelle parce que le risque de préjudice était prévisible. Cela fait quelque temps que je n'ai pas examiné la jurisprudence à ce sujet, mais voilà ce que me dit ma mémoire sur ce point.

Dans ce contexte, nous ne parlons pas de négligence ordinaire, nous parlons de négligence criminelle. Il y a une grande différence. Cela se trouve dans le Code criminel; ce n'est pas une loi qui régit les soins à donner aux animaux, domestiques ou non.

Je dois vous avouer que je possède une terre dans le comté de Lanark et je me suis débarrassé d'un certain nombre de souris et même parfois de castors qui détruisaient ma propriété. Mais je ne vois vraiment pas comment ce projet de loi pourrait me faire courir le moindre risque supplémentaire à l'avenir.

**Le président:** Pour être juste envers Mme Klineberg, il faut dire que c'est l'argument que vous aviez présenté lorsque nous avons parlé de la décision de se débarrasser d'un animal domestique, pourvu que cela soit fait sans le faire souffrir et sans lui causer de douleur inutile. Tous les membres du comité ne sont peut-être pas d'accord là-dessus, mais je crois que c'était le sens de la remarque, pas seulement tuer un animal mais le faire sans qu'il souffre.

**Mme Klineberg:** L'infraction qui réprime le fait de causer une douleur sans nécessité s'applique aux animaux domestiques. Tous les propriétaires d'animaux, et tous les autres, ont l'obligation de ne pas causer de douleur inutile à leurs animaux ou à d'autres animaux. Cependant, le propriétaire a le droit de disposer de son bien. C'est un droit qu'ont les citoyens et le droit pénal ne l'interdit pas.

**Le sénateur Bryden:** Il y a un certain nombre de choses qui me gênent. L'une découle de ce qui vient d'être dit, c'est-à-dire que ce projet de loi ne modifie aucunement les droits que l'on pouvait exercer antérieurement à l'égard des animaux.

Je me rangerais dans la catégorie des minimalistes lorsqu'il s'agit de créer de nouvelles infractions ou de nouveaux droits. Si nous avons été bien informés, ce projet de loi reflète le souci d'aggraver les peines qui sanctionnent la cruauté envers les animaux. Ce projet n'a pas pour but de créer de nouveaux droits pour les animaux. J'ai toutefois noté avec beaucoup d'intérêt qu'il

have a law course being taught at McGill University on animal rights, according to Professor Sklar who appeared before us yesterday.

My concern is why did we not just leave the section where it was and do what has been proposed, that is, increase the penalties? Why did we need a whole new rewrite? There must have been some reason to do all this. I believe the courts will ask the same question.

Second, Mr. Mosley referred to Professor Sullivan, I think, with approval of the things she said. However, she said a few other things in addition to what you quoted. One of them related to her answer to why the section was being moved from where it was to where it is in the Criminal Code, and the implications of that for the courts. As a draftsperson, I believe she said it could raise a question in the mind of the court regarding what was intended as the improvement to the law that necessitated the movement and the creation of a whole new part of the Criminal Code.

She also made the same comment in relation to the famous section 429(2). She did say exactly what you quoted, that is, they tried to clean them up and I thought they had gotten them all. However, they had not, obviously, because there are at least two of these redundant holdovers from poorer drafting that they have tried to clean up. She went on to say it would open the question to a court to ask: Why now, and why was it not done before? If it is out of this and still somewhere else, then what caused section 429(2) to be removed? Does it, in fact, remove something that was required to be there? Is that the reason it was left in before?

I think it is a legitimate concern because, if such redundancies are corrected as part of one of these housekeeping bills that we use to clean up all sorts of stuff, that is one thing. However, if it is to be done as part of a substantive piece of legislation, that raises another question.

In the interpretation of what the intention of legislation is, I have always understood that the intention of the legislation is always taken first from the plain meaning of the words used. That is where you start. It is only when the plain meaning does not allow you to make a reasonable decision, or it is blatantly not effective, that you use the probative value of somebody's opinion at the time it was being drafted.

Once this is launched as a piece of legislation, the words used here will determine how it is applied. That is one of the points of concern to us. One of the specific ones is the definition of "animal." This committee has heard a lot of evidence about the definition of animal. I do not think there is anyone on this committee who is not concerned, even from the point of view of the English language. In this part, "animal" means a vertebrate, other than a human being..." and includes another animal. I have

semble que les droits des animaux aient donné naissance à toute une industrie. En fait, il y a maintenant un cours de droit enseigné à l'Université McGill qui porte sur les droits des animaux, d'après ce que nous a dit hier M. Sklar.

Je me demande pourquoi nous n'avons pas simplement laissé cet article où il se trouvait, tout en faisant ce qui a été proposé, à savoir, augmenter les pénalités. Pourquoi était-il nécessaire de réécrire une nouvelle disposition? Il doit bien y avoir une raison pour tout cela. Je pense que les tribunaux poseront cette question.

Deuxièmement, M. Mosley a parlé de Mme Sullivan, je crois, en approuvant les observations qu'elle avait présentées. Elle a toutefois dit un certain nombre d'autres choses, en plus de celles que vous avez citées. L'une de ces choses concerne la réponse qu'elle a donnée à la question de savoir pourquoi cet article avait été déplacé de l'endroit où il se trouvait et placé là où il se trouve maintenant dans le Code criminel, et les répercussions de ce déplacement pour les tribunaux. En tant que rédactrice législative, je pense qu'elle a dit que cela risquerait d'amener le tribunal à se poser des questions au sujet de la nature de l'amélioration qu'on voulait apporter au droit qui exigeait le déplacement et la création d'une nouvelle partie du Code criminel.

Elle a également fait le même commentaire au sujet du fameux paragraphe 429(2). Elle a dit exactement ce que vous avez cité, à savoir, qu'ils ont essayé de supprimer ces dispositions et qu'ils pensaient avoir bien fait leur travail. Ce n'est toutefois pas ce qui s'est passé, bien sûr, parce qu'il reste au moins deux dispositions redondantes qui viennent d'une mauvaise rédaction à laquelle ils ont essayé de remédier. Elle a poursuivi en disant que cela pourrait amener un tribunal à se poser la question suivante: «Pourquoi agir maintenant et pourquoi n'a-t-on pas agi avant? Si l'on a supprimé cette disposition pour la placer ailleurs, pourquoi a-t-on alors supprimé le paragraphe 429(2)? Cela a-t-il eu pour effet de supprimer quelque chose qui devait être là? Est-ce bien là la raison pour laquelle cette disposition était là auparavant?

Cela me paraît une question légitime parce que c'est une chose que de corriger ce genre de disposition redondante lorsqu'on adopte un projet de loi d'ordre administratif pour supprimer des erreurs de rédaction. Cependant, si cela se fait avec un projet de loi qui touche le fond du droit, cela soulève une autre question.

Lorsqu'il s'agit de déterminer l'intention du législateur, j'ai toujours cru que cette intention devait se dégager en premier lieu du sens normal des termes utilisés. C'est là le point de départ. C'est uniquement dans le cas où le sens courant ne permet pas d'en arriver à une décision raisonnable ou donne un résultat manifestement ridicule que l'on s'en remet à la valeur probante de l'opinion qu'a fournie quelqu'un au moment de la rédaction de la disposition.

Si ce projet de loi est adopté, ce sont les mots qui s'y trouvent qui détermineront la façon dont il sera appliqué. C'est là un des aspects qui nous inquiète. Un des points précis qui nous intéresse est la définition du terme «animal». Notre comité a entendu de nombreux témoignages au sujet de la définition d'animal. Je pense qu'il n'y a pas un seul membre du comité qui ne se sente pas concerné, ne serait-ce que du point de vue de la langue anglaise. Dans la présente partie, «animal» s'entend de tout vertébré — à



a great deal of difficulty in using the term that you are defining in the definition. If we leave out the first part, what this says is "animal" means an animal that has a capacity to feel pain. I refer to the proposed section 182.1.

We had evidence from scientific experts that indicated we were on very shaky ground including the last part of this. The first part is quite clear — animal means a vertebrate other than a human being. If you stopped there, it is pretty easy to define what constitutes an animal. We may not like extending it to fish, frogs or whatever, but at least there is a clear definition. When we moved on to "and any other animal that has the capacity to feel pain," that is when we started to get into the problem of the fetus. A fetus fits the definition, because the courts have decided that a fetus is not a human being. Therefore, if you say, "animal means a vertebrate," a fetus at a certain stage is vertebrate and has an ability to feel pain. However, it is not a human being.

Are they in this position? They were candid with us and said if that someone could bring an action that says we do not protect the fetus from abortion or pain or any of those things, because it is not a human being. Under this definition, it is an animal. Therefore, one can take action under this definition. As I indicated, the evidence from the scientists who appeared before us said that the definition of animal as "a vertebrate other than a human being" is satisfactory from their position. Once we go beyond that, we are in a never-never land of what is an animal that has a capacity to feel pain.

I want to have a reaction because we will have to come to some conclusions at some point.

**Mr. Mosley:** I will let my colleague deal with the question of the definition of animal. Perhaps I might comment on your earlier questions, senator.

Why a considerable rewrite? One of the objectives was to try to rationalize and modernize the language in the code. It had not been rewritten since 1955. That 1955 code made changes in the statute from what had been the law, dating back to 1892. As I mentioned earlier, the 1892 code imported concepts of harm to animals, which were almost entirely related to property interests in those animals. They took existing English and Canadian statutory models and incorporated them into the code. The 1955 code expanded that to capture this notion of unnecessary cruelty to animals.

Why it ended up in the property part of the code is a historical artefact. The Law Reform Commission, to which we have referred, in its descriptive text at the outset of the chapter that deals with crimes against animals, said that one of their aims was to avoid mingling cruelty to animals with property offences. We agree that is a valid objective. It was a good part of the rewrite

l'exception de l'être humain... et de tout autre animal. J'ai beaucoup de difficulté à utiliser le terme que vous définissez dans cet article. Si l'on met de côté la première partie, cette disposition dit qu'un «animal» est un animal qui peut ressentir la douleur. Je fais référence au projet d'article 182.1.

Des scientifiques nous ont expliqué que cette définition n'était pas très fiable, notamment la dernière partie. La première partie est très claire — animal s'entend de tout vertébré à l'exception de l'être humain. Si la définition s'arrêtait là, il serait assez facile de savoir ce qu'est un animal. Nous n'aimons peut-être pas que cette définition englobe les poissons, les grenouilles ou d'autres encore, mais au moins cette définition est claire. Lorsque nous arrivons au passage où l'on peut lire «et de tout autre animal pouvant ressentir la douleur», se pose alors le problème du fœtus. Un fœtus répond à cette définition, parce que les tribunaux ont déclaré qu'un fœtus n'était pas un être humain. Par conséquent, si vous dites, «animal s'entend de tout vertébré», il faut savoir qu'un fœtus est un vertébré à une certaine étape de son développement et qu'il a la capacité de ressentir la douleur. Ce n'est toutefois pas un être humain.

Est-ce bien la situation? Ils ont été très francs avec nous et ils nous ont dit qu'il serait possible d'intenter une poursuite parce que nous ne protégeons pas le fœtus dans le cas d'avortement ou d'infliction de douleur ou d'une chose de ce genre, parce que ce n'est pas un être humain. D'après cette définition, c'est un animal. Il est donc possible d'utiliser cette définition. Comme je l'ai indiqué, d'après le témoignage des scientifiques qui ont comparu devant nous, la définition d'un animal comme étant «un vertébré autre qu'un être humain» est satisfaisante, de leur point de vue. Au-delà de cette définition, on se retrouve dans un domaine très délicat puisqu'il faut déterminer si un animal a la capacité de ressentir la douleur.

J'aimerais avoir vos commentaires là-dessus parce que nous allons devoir en arriver à certaines conclusions, à un moment donné.

**M. Mosley:** Je vais laisser ma collègue parler de la question de la définition d'animal. Je pourrais peut-être répondre à vos premières questions, sénateur Bryden.

Pourquoi une refonte aussi considérable? Un des objectifs était d'essayer de rationaliser et de moderniser la terminologie du code. Il n'a pas été reformulé depuis 1955. Ce code de 1955 a changé une loi qui remontait à 1892. Comme je l'ai déjà mentionné, le code de 1892 adoptait la notion de préjudice causé aux animaux, qui était presque uniquement relié au droit de propriété sur ces animaux. Les rédacteurs se sont inspirés des modèles législatifs britannique et canadien et ils les ont incorporés dans le code. Le code de 1955 a élargi cette notion pour qu'elle englobe celle de cruauté injustifiée envers les animaux.

La raison pour laquelle cette infraction s'est retrouvée dans la partie du code qui traite des biens est historique. La Commission de réforme du droit, à laquelle nous avons déjà fait référence, a déclaré, dans une description qui figure au début du chapitre traitant des infractions contre les animaux, qu'un de ses buts était d'éviter de placer ensemble la cruauté envers les animaux et les

and why they were moved out of that part of code. This issue is really not a question of property rights; it is an issue of how animals are treated.

I do not know if that answers your question, senator, but it was a deliberate policy choice made by the government, based on precedents over the last 50 years, to get away from the 19th-century view of how animals should be dealt with under criminal law, exclusively in the context of property interests.

**Ms. Klineberg:** The policy choice made in this regard was to clarify the scope of the provisions, rather than to add uncertainty. The existing animal cruelty offences in the code contain the word “animal,” but there is no definition of the word. It is certainly open to debate under the current law: Which animals are in and which are out? Is a lobster or an octopus an animal? We sought to answer these questions by providing a definition.

In respect of vertebrates, where the scientists have testified before you, it is generally believed scientifically they have the capacity to feel pain. They would, *prima facie*, be in. The government also made the policy choice that instead of arbitrarily limiting the definition they would opt for greater flexibility. In future cases, if science can demonstrate that other classes of animals may have the capacity to feel pain and the Crown wants to undertake the burden of proving that beyond a reasonable doubt in an appropriate case, the law would already be in place to allow for that development.

The definition brings greater clarity than the law has today. It is not unlimited. In respect of invertebrates, there is this burden on the Crown that does not exist under the law today. Our view, therefore, is that the definition narrows the scope of the law rather than expands it.

It also bears noting that some foreign jurisdictions, in their animal cruelty statutes, have broad and expansive definitions. There is precedent for this kind of definition as well. Arkansas, in their Criminal Code, defines animal to include “every living creature.” Vermont, which has recently rewritten its animal cruelty laws, defines animal to mean “all living sentient creatures,” but not human beings. Minnesota, animal means “every living creature, except members of the human race.”

There are also some fairly broad definitions of animal in provincial animal welfare statutes. For instance, Alberta’s definition includes “does not include a human being.” The Manitoba and New Brunswick statutes, which are fairly new, I believe they were revamped in the 1990s at some point, define animal to be “a non-human living being with a developed nervous system.”

infractions relatives aux biens. Nous reconnaissons que c’est là un objectif valide. Cela explique en grande partie la nouvelle rédaction ainsi que l’extraction de ces infractions de cette partie du code. La véritable question ne touche pas vraiment les droits de propriété mais plutôt la façon dont l’on traite les animaux.

Je ne sais pas si cela répond à votre question, sénateur Bryden, mais le gouvernement a choisi une orientation délibérée en se fondant sur des précédents qui remontent à plus de 50 ans, dans le but d’abandonner le point de vue du XIX<sup>e</sup> siècle sur la façon dont les animaux doivent être traités selon le droit pénal, savoir uniquement en fonction du droit de propriété.

**Mme Klineberg:** L’objectif sur ce point était de clarifier la portée de ces dispositions, et non pas d’introduire une incertitude. Les infractions du code actuel concernant la cruauté envers les animaux utilisent le mot «animal», mais ce mot n’est pas défini. Avec les dispositions actuelles, on peut très bien se demander quels sont les animaux qui sont visés et ceux qui ne le ne sont pas, et si un homard ou une pieuvre est un animal. Nous avons tenté de répondre à ces questions à l’aide d’une définition.

Les scientifiques qui vous ont apporté leur témoignage concernant les vertébrés croient généralement que ces animaux ont la capacité de ressentir la douleur. À première vue, ils sont donc visés par ce texte. Le gouvernement a également adopté une politique consistant à introduire une plus grande souplesse dans cette définition au lieu d’en limiter arbitrairement la portée. À l’avenir, si la science peut démontrer que d’autres catégories ont peut-être la capacité de ressentir la douleur et si la Couronne souhaite assumer le fardeau d’établir ce fait au-delà de tout doute raisonnable dans une affaire donnée, le droit en vigueur permettra ce genre d’évolution.

Cette définition est plus précise que les règles actuelles. Elle n’est pas illimitée. Pour ce qui est des invertébrés, ces dispositions imposent à la Couronne un fardeau qui n’existe pas selon les règles actuelles. C’est pourquoi nous estimons que cette définition réduit la portée des règles actuelles au lieu de les étendre.

Il est également bon de noter que certains États ont adopté des définitions larges et extensives dans leurs lois relatives à la cruauté envers les animaux. Il y a donc des précédents pour ce type de définition. Le Code criminel de l’Arkansas définit animal comme étant «toute créature vivante». Le Vermont, qui a reformulé récemment ses lois relatives à la cruauté envers les animaux, définit le mot animal comme désignant «toutes les créatures vivantes et sensibles», à l’exception des êtres humains. Au Minnesota, animal veut dire «toute créature vivante, à l’exception des membres de la race humaine».

On retrouve également des définitions assez large du mot animal dans les lois provinciales relatives à la protection des animaux. Par exemple, on trouve dans la définition de l’Alberta l’expression «mais ne comprend pas un être humain». Les lois du Manitoba et du Nouveau-Brunswick qui sont relativement récentes, je crois qu’elles ont été revues au cours des années 90, définissent un animal comme étant «un être vivant non humain ayant un système nerveux développé».



There is precedent in animal welfare legislation and criminal animal cruelty legislation that is starting to adopt broader definitions to allow for greater flexibility. That was the policy choice made by the government.

**Senator Beaudoin:** I have become convinced, since the scientists came before us, that we will have to amend the definition of "animal" as it appears in this bill and perhaps the last line may not be necessary.

I was impressed by the testimony of REAL Women, who came before us recently. I think that they concluded that the fetus may be an animal. I do not think so. Legally speaking, the problem is settled in law; we know what it is in law. If we turn to the scientific point of view, I do not think that you may conclude it is an animal. It is certainly not that.

However, I have come to the conclusion that we may very well have to define "animal" differently. I am closer to the scientists than to the definition that we have before us in the bill.

**The Chairman:** Would you care to comment, Ms. Klineberg?

**Ms. Klineberg:** The only thing I would add to that is in regard to my reading of the testimony of those scientists. They recognized that cephalopods are invertebrates and so therefore not the animals that we capture with the expression "vertebrates." This group includes octopus, cuttlefish and squid. Scientists are unsure whether or not these animals have the capacity to feel pain. There is a growing scientific consensus that perhaps they do. That is one of the reasons the Canadian Council on Animal Care in their guidelines on animal research have a separate set of guidelines for cephalopods.

If we limit the definition strictly to vertebrates, we exclude that class of animals that scientists are increasingly coming to believe may have the capacity to feel pain because of the size of their brains and their developed nervous systems.

The definition right now allows for these kinds of evolutions in science to be brought into the law, whereas if we simply cut off the definition after all nonhuman vertebrates, we foreclose the possibility of including this group of animals that may well have the capacity to feel pain.

**Senator Beaudoin:** I would like their opinion on this question of the definition.

**Senator Bryden:** You gave the definitions used in Arkansas, et cetera. It is not in their constitutions; it is just in their legislation?

**Ms. Klineberg:** That is right. I have Florida here if you like.

**Senator Cools:** Was it in their Criminal Codes? What we are talking about here is not a piece of legislation about the environment. This is the Criminal Code. When Ms. Klineberg was giving definitions, it was not clear to me if those were Criminal Code definitions.

Il y a des précédents dans les lois relatives à la protection des animaux et dans les lois pénales relatives à la cruauté envers les animaux qui montrent que l'on adopte des définitions plus larges afin d'introduire une plus grande souplesse. C'est cette politique qu'a choisie le gouvernement.

**Le sénateur Beaudoin:** Les savants qui ont témoigné devant nous m'ont convaincu que nous allions être obligés de modifier la définition de «animal», telle qu'elle figure dans ce projet de loi, et que la dernière ligne n'était peut-être pas nécessaire.

J'ai été impressionné par le témoignage des représentantes de REAL Women qui sont venues ici récemment. Je crois qu'elles ont conclu que le fœtus peut être qualifié d'animal. Je ne le pense pas. Juridiquement parlant, le problème est réglé; nous savons ce que dit le droit. Du point de vue de la science, je ne pense pas que l'on puisse conclure qu'un fœtus soit un animal. Ce n'est certainement pas le cas.

Cependant, j'en suis arrivé à la conclusion que nous serons peut-être obligés de définir le mot «animal» différemment. Je suis plus prêt de l'opinion des scientifiques que de la définition qui figure dans ce projet de loi.

**Le président:** Souhaitez-vous intervenir, madame Klineberg?

**Mme Klineberg:** La seule chose que j'ajouterais concerne ce que j'ai compris du témoignage de ces scientifiques. Ils ont reconnu que les céphalopodes étaient des invertébrés et qu'ils n'étaient pas des animaux visés par l'expression «vertébrés». Ce groupe comprend les pieuvres, les seiches et les calmars. Les savants ne savent pas très bien si ces animaux ont la capacité de ressentir la douleur. La communauté scientifique semble penser de plus en plus que c'est peut-être le cas. C'est une des raisons pour laquelle le Conseil canadien de protection des animaux a préparé, en plus de ses lignes directrices sur la recherche sur les animaux, un ensemble de lignes directrices spéciales pour les céphalopodes.

En limitant strictement cette définition aux vertébrés, nous excluons la catégorie des animaux que les scientifiques estiment avoir la capacité de ressentir la douleur, compte tenu de la taille de leur cerveau et de la présence d'un système nerveux développé.

La définition actuelle permet d'intégrer au droit les découvertes scientifiques, alors que si nous réduisons la définition d'animal à tous les vertébrés autres que les êtres humains, nous nous interdisons d'inclure ce groupe d'animaux qui a peut-être fort bien la capacité de ressentir la douleur.

**Le sénateur Beaudoin:** J'aimerais avoir leur opinion sur cette question de définition.

**Le sénateur Bryden:** Vous nous avez donné les définitions adoptées en Arkansas, notamment. Ce n'est pas dans leur constitution, c'est simplement dans leurs lois?

**Mme Klineberg:** C'est exact. J'ai également la loi de la Floride ici, si vous voulez.

**Le sénateur Cools:** Cela se trouvait-il dans leurs codes criminels? Il ne s'agit pas ici d'un projet de loi qui traite de l'environnement. C'est le Code criminel. Lorsque Mme Klineberg nous a lu ces définitions, je ne savais pas très bien si elles provenaient d'un code criminel.

**Ms. Klineberg:** Yes. Florida defines “animal” in its Criminal Code as “every living dumb creature,” but I believe the definition is quite old.

**Senator Bryden:** I do not know that Canada is always in the best of company when it follows blindly what happens south of us. You say that the expanded definition of “animal,” which includes, “has the capacity to feel pain,” allows for the expansion. I suggest that it encourages the expansion. If we get to the point where it is quite clear that somebody other than a vertebrate feels pain, we can address the question of saying vertebrates or whatever. Parliament meets regularly. We do not have to turn it over to interest groups to bring before the courts, to have judges call and hear an endless number of experts saying that a lobster does or does not feel pain.

That is a view. If the intention is not to create new rights for animals, but mostly to provide increased penalties because of the significance we want to bring to bear on cruelty to them, we do not want to encourage an industry. Until it was brought to my attention, I was not aware that there are at least 700 lawyers in the United States who specialize solely in animal rights. It is a large business there. We obviously are starting to train the lawyers here.

**Senator Sparrow:** I am not so sure that I particularly understand witnesses from departments of government coming before committees. We have heard a number of witnesses who have suggested that there should be changes or amendments to this legislation. Are you today in your evidence and prior suggesting that this legislation is in fact good the way it is, and that it is not necessary to amend it, even though we have had so many witnesses and members of the committee suggesting there should be amendments made to it? Are you clearly today telling us that this is good legislation and you see no justification for any amendments to it?

**Mr. Mosley:** It would be presumptuous of us to comment one way or the other on that, Senator Sparrow. We are here to answer questions about the interpretation of the bill that is before you. It is a matter of the government’s policy. I do not think I can add anything further. It is not for us to say whether you should or should not amend this bill.

**Senator Sparrow:** You have no recommendations as to how to handle this bill in committee?

I have trouble with the proposed 182.2(1)(c), “kills an animal without lawful excuse.” We have had other witnesses who appear to have trouble with it as well. It is to determine what a lawful excuse is. Is it to kill an animal because it is a nuisance or that you do not want it around? Is that the purpose? Is it a lawful excuse to kill it for enjoyment? Is it a lawful excuse if you are out hunting and killing an animal just for the joy, so to speak, of hunting? What happens to the lawful excuse for people who kill gophers in a farming operation, where the community as a whole drowns out gophers? How can you justify that as a lawful excuse? Are those

**Mme Klineberg:** Oui. En Floride, le mot «animal» est défini au code criminel comme étant «toute créature vivante dépourvue d’intelligence», mais je pense que c’est une définition un peu ancienne.

**Le sénateur Bryden:** Je ne sais pas si le Canada a vraiment raison de suivre aveuglément ce qui se passe au sud de notre frontière. Vous dites que la définition élargie du mot «animal», qui comprend l’expression «la capacité de ressentir la douleur», permet d’étendre cette définition. Je dirais même qu’elle encourage un tel élargissement. Si nous constatons à un moment donné qu’un être non vertébré ressent de la douleur, nous pourrions toujours examiner la question de modifier ce critère. Le Parlement siège assez régulièrement. Nous ne sommes pas obligés de confier cet aspect aux groupes d’intérêts qui vont en saisir les tribunaux et demander aux juges d’entendre une série interminable d’experts pour savoir si un homard ressent la douleur ou non.

C’est un point de vue. Si l’intention n’était pas de créer de nouveaux droits pour les animaux, mais principalement d’aggraver les peines à cause de l’importance que nous voulons accorder à la cruauté envers les animaux, il ne faudrait pas encourager une industrie. Je viens d’apprendre qu’il existe au moins 700 avocats aux États-Unis qui sont uniquement spécialisés dans les droits des animaux. C’est un commerce important dans ce pays. Nous avons également commencé à former des avocats ici.

**Le sénateur Sparrow:** Je ne suis pas sûr de bien comprendre ce que font les témoins des ministères qui comparaissent devant les comités. Nous avons entendu un certain nombre de témoins qui ont affirmé qu’il fallait modifier ce projet de loi. Affirmez-vous dans votre témoignage aujourd’hui et dans vos témoignages antérieurs que ce projet de loi est en fait très bien comme il est, qu’il n’est pas nécessaire de le modifier, même si nous avons eu tous ces témoins et tous ces membres du comité qui pensent qu’il faudrait lui apporter des changements? Êtes-vous vraiment en train de nous dire que c’est un bon projet de loi et que rien ne justifie de le modifier?

**M. Mosley:** Il serait présomptueux de notre part de faire des commentaires à ce sujet, sénateur Sparrow. Nous sommes ici pour répondre aux questions concernant l’interprétation du projet de loi qui vous est soumis. Il s’agit de politique gouvernementale. Je ne pense pas pouvoir ajouter quoi que ce soit. Ce n’est pas à nous de vous dire s’il faut modifier ce projet de loi.

**Le sénateur Sparrow:** Vous n’avez aucune recommandation à faire sur la façon dont notre comité devrait traiter ce projet de loi?

Je me pose des questions à propos de l’alinéa 182.2(1)(c) «tue un animal sans excuse légitime». Nous avons également entendu d’autres témoins qui semblent également se poser des questions au sujet de cette disposition. La difficulté est de définir ce qu’est une excuse légitime. Cela veut-il dire que l’on peut tuer un animal parce qu’il est nuisible ou parce qu’il est indésirable? Est-ce bien là l’objet? Est-ce une excuse légitime de tuer pour le plaisir? Est-ce une excuse légitime de chasser et de tuer un animal pour le simple plaisir, si l’on peut dire, de chasser? Les agriculteurs qui tuent des géomys ou la collectivité qui décide de noyer ces animaux ont-ils



people subject to possible charges under this bill because they did not have a lawful excuse? If you were to shoot a coyote travelling across someone's land, which is effectually legitimate, is that a lawful excuse just because it was there and you would kill that animal?

It is too difficult for me to determine what lawful excuses are. I believe that the police have no greater judgment than I have as far as pressing charges in cases such as those.

**Mr. Mosley:** I think the gopher example is a fairly easy one because they do destroy farmland. They are a nuisance. They put other animals at risk of breaking their legs, et cetera. In my youth, I shot a lot of gophers and that was at the invitation of the farmers who owned the land because they wanted to get rid of them. They were a nuisance. That is a simple answer to your concern.

It is more complicated with other forms of hunting. I am reasonably confident that the associations representing hunters in this country would never for a moment suggest that the hunting is done for the joy of killing. Hunting is done for a whole range of other reasons. Yes, we believe that is a lawful excuse in the terms of the clause to which you have referred, senator. The fact that you do not need to hunt for sustenance is irrelevant to that question. If you are entitled to hunt, then, yes, it is a lawful excuse.

**Ms. Klineberg:** I can add that the phrase "without lawful excuse" is one that is not unfamiliar in the Criminal Code. It is in a number of separate offences. There has been some judicial interpretation of what it means, although perhaps not a significant amount but certainly. For instance, in 1980, the Ontario Court of Appeal said the use of the expression "without lawful excuse" in offence creation provisions has long been a common one. No standard or comprehensive meaning can be ascribed to it. In the absence of a special definition, the meaning has to be determined from the object of the legislation in which it appears and the subject matter of its immediate context. In another case, by the Supreme Court actually, the court said it would be unwise to attempt to define comprehensively what constitutes lawful excuse within the section 205 of the Customs Act. The purchase of goods in good faith by the accused without knowledge of their unlawful importation has been held to be a lawful excuse. In our view, the term also includes any honest and reasonable belief in a state of the facts, which if true would have made his act innocent, which is interesting.

Our answer to that would be there is the option of listing everything, but then we arrive at a situation where what is in, what is out and what if the list is incomplete. The phrase "without lawful excuse" is one that courts have been readily interpreting in a number of different offences for quite some time, and it is quite broad and unlimited and context specific. In the past, some animal cruelty provisions that contain that phrase have been

une excuse légitime pour le faire? Comment peut-on affirmer que c'est là une excuse légitime? Ces personnes pourraient-elles faire l'objet d'accusations aux termes du projet de loi parce qu'elles n'ont pas d'excuse légitime? Si quelqu'un tuait un coyote qui traverse la terre d'un agriculteur, ce qui est en fait légitime, est-ce que cela constitue une excuse légitime pour la simple raison que cette personne se trouvait là et qu'elle a tué l'animal?

Je n'arrive pas à savoir ce que sont ces excuses légitimes. Je pense que les policiers ne sont pas meilleurs juges que moi lorsqu'il s'agit de porter des accusations dans ce genre de situation.

**M. Mosley:** Je crois que l'exemple des géomys est assez simple parce qu'ils abîment les terres agricoles. Ce sont des animaux nuisibles. À cause d'eux, il y a des animaux qui pourraient se casser une jambe, par exemple. Quand j'étais jeune, j'ai tué beaucoup de géomys et c'était à l'invitation de fermiers qui voulaient s'en débarrasser. Ils sont une nuisance. Voilà une réponse simple à votre question.

Les choses sont plus compliquées avec la chasse. Je suis assez sûr que les associations qui représentent les chasseurs au Canada ne diraient jamais que les chasseurs chassent pour le plaisir de tuer. Les gens chassent pour toute une série de raisons. Oui, nous pensons que c'est une excuse légitime, pour ce qui est de l'article auquel vous avez fait référence, sénateur Sparrow. Le fait que vous n'avez pas besoin de chasser pour subvenir à vos besoins n'importe pas dans ce cas. Si vous avez le droit de chasser, alors oui, c'est une excuse légitime.

**Mme Klineberg:** Je peux ajouter que l'expression «sans excuse légitime» n'est pas une expression qui est étrangère au Code criminel. On la retrouve dans plusieurs infractions. Les tribunaux ont été amenés à en préciser le sens dans un certain nombre de décisions. Par exemple, en 1980, la Cour d'appel de l'Ontario a déclaré que l'expression «sans excuse légitime» existe depuis longtemps dans certaines dispositions créant une infraction. Il est impossible de lui attribuer un sens général ou uniforme. En l'absence de définition spéciale, il faut déterminer le sens de cette expression en se fondant sur l'objet de la disposition législative dans laquelle il se trouve et sur le domaine sur lequel portent les dispositions voisines. Dans une autre affaire, soumise à la Cour suprême en fait, la Cour a déclaré qu'il ne serait pas sage d'essayer de donner une définition générale de ce qui constitue une excuse légitime au sens de l'article 205 de la Loi sur les douanes. Le fait d'acheter des marchandises de bonne foi sans avoir connaissance du fait qu'elles ont été importées illégalement a été jugé constituer une excuse légitime. D'après nous, cette expression comprend également la croyance raisonnable et sincère dans un état de fait qui, s'il était avéré, innocenterait l'auteur de l'acte, ce qui est intéressant.

Nous pourrions dire également qu'il serait possible d'établir une liste complète, mais il pourrait se produire une situation dans laquelle il serait difficile de savoir s'il y a excuse ou non et la liste pourrait être incomplète. L'expression «sans excuse légitime» a été interprétée par les tribunaux dans le contexte d'un certain nombre d'infractions depuis un certain temps et c'est une expression très large, non limitée et qui dépend de son contexte. Certaines

interpreted and the courts have had no difficulty in figuring out what are those lawful purposes. Some of these lawful purposes were mentioned by Judge Lamer in the *Ménard* case, where he actually says at some point that it will often be in the interests of man to kill and mutilate wild or domestic animals, to subjugate them and, to this end, to tame them with all the painful consequences this may entail, and if they are too old, or too numerous, or abandoned, to kill them.

There is common law authority for a variety of different lawful purposes for killing animals. Pest control would be another one that has been recognized by the common law.

**Senator Adams:** I want to follow up on Senator St. Germain's comments, especially because we already have experience with Bill C-68. At the time of dealing with that legislation we tried to tell Allan Rock what should be recognized under Bill C-68. We were told that everyone who has a gun must keep that gun locked up in a case. We explained to the minister that we have our guns at home. If I want to go out hunting, I would not leave it in the house. It might be 70 degrees in the house and if I took the gun outside to my sled in order to go out on the land, where there are polar bears and grizzly bears, on a day like today in Rankin the temperature might be minus 41. That gun would not fire; it would freeze up. It has happened that some people have been charged because they left their gun in a sled instead of bringing it inside again. If you go out caribou hunting, you need to find a Coleman stove in order to be able to heat the gun up and make it fire again. Sometimes it is very difficult.

Regarding Bill C-10B, it does not explain anything about the type of animals. I think of the example that I mentioned yesterday when, around 1970, Green Peace lobbied against leg-hold traps and it affected everyone in the northern communities. That resulted in a situation where price for pelts brought into the Co-op or Hudson Bay dropped from \$60 down to \$5 per pelt. The people who used skidoos, which cost \$10,000 to buy and \$1 a litre to fill with gas, could not afford it any more. Hudson Bay finally refused to buy at all and pulled out of the community. We have no more Hudson Bay in Nunavut.

We have had animal rights activists on the Clyde River studying humpback whales for the last three years. We have been allowed to kill one every year and now the animal rights activists are proposing that Inuit people not be allowed to kill any more humpback whales. According to the Government of Canada, every year we are allowed to kill one. It was not too long ago that we could hunt quite a few beluga whales, polar bear, and barren land caribou but then, because of the risks to animals, every year the quotas on hunting these animals are reduced.

dispositions relatives à la cruauté envers les animaux qui contiennent cette expression ont déjà été interprétées et les tribunaux n'ont eu aucune difficulté à déterminer ce qu'étaient ces excuses légitimes. Dans l'affaire *Ménard*, le juge Lamer a mentionné un certain nombre de ces objets légitimes et il a déclaré qu'il est parfois dans l'intérêt de l'homme de tuer et de mutiler des animaux domestiques ou sauvages, de les maîtriser, et, à cette fin, de les dompter avec toutes les conséquences douloureuses que cela peut entraîner, et de les tuer s'ils sont trop vieux, trop nombreux ou abandonnés.

Il existe de la jurisprudence au sujet des différentes excuses légitimes qui permettent de tuer des animaux. La lutte contre les ravageurs est une autre excuse qui a été reconnue par la common law.

**Le sénateur Adams:** J'aimerais revenir sur les aspects qu'a mentionnés le sénateur St. Germain dans ses commentaires, en particulier parce que nous avons déjà eu l'expérience du projet de loi C-68. À l'époque où nous examinions ce projet de loi, nous avons essayé de dire à Allan Rock que le projet de loi C-68 devrait tenir compte d'un certain nombre de choses. On nous a dit que tous les propriétaires d'une arme à feu devaient conserver cette arme dans un étui fermant à clé. Nous avons expliqué au ministre que nos fusils se trouvent dans nos maisons. Si je veux aller chasser, je ne laisse pas mon fusil dans la maison. Il fait 70 degrés environ dans la maison mais si je prends mon fusil et que je m'en vais en traîneau dans un secteur où il y a des ours polaires et des grizzlis, la température pourrait bien être de moins 41, un jour comme celui-ci, à Rankin. Ce fusil est inutilisable; il serait gelé. Il est arrivé qu'on porte des accusations contre des personnes qui avaient laissé leur fusil dans leur traîneau au lieu de le rentrer dans la maison. Lorsque l'on chasse le caribou, il faut trouver un réchaud Coleman pour chauffer le fusil pour qu'il puisse être utilisé. Cela est parfois très difficile.

Pour ce qui est du projet de loi C-10B, il ne précise aucunement le type d'animal visé. Je pense à la situation que j'ai mentionnée hier dans laquelle Green Peace a fait du lobbying, au cours des années 70, contre les pièges à mâchoires et cela a touché tous ceux qui vivent dans les collectivités du Nord. Le prix des fourrures amenées à la Coop de la Baie d'Hudson ont chuté de 60 \$ à 5 \$. Les gens qui avaient acheté des motoneiges, qui coûtent près de 10 000 \$ et dont le carburant coûte 1 \$ le litre, ont dû y renoncer. La Compagnie de la Baie d'Hudson a finalement refusé d'acheter des fourrures et s'est retirée de la collectivité. Il n'y a plus de poste de la Baie d'Hudson au Nunavut.

Il y a eu des défenseurs des droits des animaux qui sont venus étudier les jubartes sur la Clyde River ces trois dernières années. Nous avons le droit de tuer une jubarte par année et maintenant ces défenseurs des droits des animaux proposent d'interdire aux Inuits de tuer les jubartes. D'après le gouvernement du Canada, nous avons droit d'en tuer une par an. Il n'y a pas encore très longtemps, nous pouvions tuer pas mal de bélugas, d'ours polaires et de petits rennes arctiques mais, à cause du risque que cela représente pour ces animaux, on a diminué nos contingents chaque année depuis cette époque.



If this bill concerning cruelty to animals is passed, I wonder if we will be allowed to hunt animals at all in the future. You say we are protected by section 35 of the Constitution. I do not know how much a court case will cost to challenge the legislation, especially with living in the North, where the fare to go home costs me over \$3,000. People living on the land, and fishing and hunting on that land, should be taken into consideration under that bill.

**Mr. Mosley:** As I understand the question, you are asking whether we would have difficulty with the notion of exclusion for Aboriginal persons. Yes, as I explained earlier in the exchange with Senator Joyal, these provisions relate not to the hunting and fishing rights but to how animals are treated, and that is a matter of concern for Canadian society as a whole. It is in the Criminal Code now. The amendments are proposed to the Criminal Code, and they would be of general application to every person in Canada. By the same token, I do not believe that this will interfere with your traditional hunting and fishing practices.

**Senator Adams:** Let us say that I now have a beneficial card under the Nunavut land claims. If I shot at an animal and was charged for doing so, if I pulled out my beneficial card, would I be protected because we had settled land claims?

**Mr. Mosley:** You are protected with regard to restrictions on hunting and fishing by reason of your Aboriginal status and rights. That is not directly pertinent to the question of how animals are treated in the process of hunting and fishing. I believe you will continue to be protected with regard to, for example, laws that relate to seasons, laws relating to the protection of certain species and limitations on the right to hunt those species. That is not what this law is about. This law is not regulating hunting.

**Senator Adams:** The bill says anything that can feel pain. Anything we shoot will feel pain.

**Mr. Mosley:** I would imagine that virtually everything that you would want to hunt would probably fall within the definition of animal in this bill. By the same token, that does not mean you will be unable to continue to hunt by reason of this legislation.

**Senator Adams:** I explained yesterday the same thing. Sometimes we go out seal or whale hunting. We have to use a harpoon before we shoot the seal or whale. Is that cruelty to an animal?

**Mr. Mosley:** That is necessary in order to hunt the seal. As you explained on the last occasion, if you simply shot the seal it could well submerge and you would be unable to recover. Harpooning initially to ensure that you can hold on to the seal is a necessary part of your traditional practice of seal hunting. I see no difficulty with that.

**Senator Adams:** If I do not check my nets for a couple of days, and the fish drown, is that cruelty to animals?

Si ce projet de loi concernant la cruauté envers les animaux est adopté, je me demande si nous pourrions encore chasser les animaux à l'avenir. Vous dites que nous sommes protégés par l'article 35 de la Constitution. Je ne sais pas combien coûterait une contestation judiciaire à l'endroit de ce projet de loi, en particulier lorsque l'on vit dans le Nord où le billet pour rentrer à la maison me coûte plus de 3 000 \$. Ce projet de loi devrait tenir compte des gens qui vivent de la terre, qui pêchent et qui chassent.

**Mr. Mosley:** Si j'ai bien compris la question, vous me demandez si nous accepterions de soustraire les Autochtones à l'application de cette loi. Oui, comme je l'ai expliqué plus tôt dans un échange avec le sénateur Joyal, ces dispositions ne concernent pas les droits de chasse et de pêche mais la façon dont l'on traite les animaux et c'est une question qui intéresse l'ensemble de la société canadienne. Cela figure dans le Code criminel à l'heure actuelle. Les modifications visent le Code criminel et elles s'appliqueraient à tout le monde au Canada. Par contre, je ne pense pas que ce projet de loi puisse nuire à vos pratiques traditionnelles de chasse et de pêche.

**Le sénateur Adams:** Si je possédais une carte de bénéficiaire conformément au règlement sur les revendications foncières du Nunavut, si je tuais un animal, et si j'étais poursuivi, est-ce que je serais protégé si je pouvais exhiber ma carte de bénéficiaire parce que nous avons réglé des revendications foncières?

**Mr. Mosley:** Vous êtes protégé contre toute restriction de votre droit de pêcher et de chasser en raison de votre statut d'Autochtone et des droits qui l'accompagnent. Cela ne touche pas directement la question de savoir comment l'on traite les animaux lorsque l'on pêche et l'on chasse. Je pense que vous continuerez à bénéficier d'une protection à l'égard de, par exemple, les lois concernant les différentes saisons, la protection de certaines espèces et les limites apportées au droit de chasser ces espèces. Ce n'est pas ce dont traite ce projet de loi. Ce projet ne réglemente pas la chasse.

**Le sénateur Adams:** Le projet de loi parle de n'importe quel animal qui peut ressentir la douleur. Tous les animaux sur lesquels nous tirons ressentent de la douleur.

**Mr. Mosley:** J'imagine pratiquement que tous les animaux que vous chassez sont visés par la définition qu'en donne ce projet de loi. Mais cela ne veut pas dire que vous ne pourrez pas continuer à chasser à cause de ce projet de loi.

**Le sénateur Adams:** J'ai expliqué la même chose hier. Nous allons parfois à la chasse au phoque ou à la baleine. Il faut utiliser le harpon avant de tuer le phoque ou la baleine. Est-ce de la cruauté envers un animal?

**Mr. Mosley:** C'est ce qu'il faut faire pour chasser le phoque. Comme vous l'avez expliqué la dernière fois, en utilisant uniquement un fusil, le phoque pourrait couler et vous ne pourriez pas le récupérer. En lui lançant un harpon au départ, vous pouvez maîtriser le phoque, ce qui fait partie de votre façon traditionnelle de chasser le phoque. Je ne vois là aucun problème.

**Le sénateur Adams:** Si je ne lève pas mes filets pendant quelques jours et que le poisson se noie, est-ce de la cruauté envers les animaux?

**Mr. Mosley:** No, that is the way that you fish.

**Senator Smith:** Are there any aspects of the current wording with which you are uncomfortable as a result of any evidence or arguments that you have heard before the committee?

**Mr. Mosley:** I am not. I have consulted my colleague, and she has been following the evidence closely. I do not believe so, senator.

**Senator Smith:** With regard to the colour of right argument, I think you are saying that a common law defence available and remains available. It is unnecessary to articulate it. Some members of the committee are saying that out of an abundance of caution why do we not we articulate it to ensure it is there? If we do that, is there anything that we are prejudicing? I think that you are saying that we might unwittingly prejudice situations where colour of right should apply across the board as a common law defence because there may be a trend of courts to start interpreting whether it is available in instances only where it is articulated. Is that what you are saying? Do you think that is a slippery slope?

**Mr. Mosley:** It would be an undesirable consequence of putting a comfort clause into the bill — a clause that we do not believe to be necessary. I can understand why you might want to do that based on the evidence you have heard. It is an odd situation to have a representative of the Attorney General arguing in favour of a broader, more expansive interpretation of a clause providing defences to the accused.

However, it is equally odd for representatives of the criminal bar to say, “No, if it is not expressly in there then it is not available.” I think that they are wrong. The unfortunate consequence of their argument in the future would be for someone to advance the argument that the common law defence applies to another provision of the Criminal Code, where there is not an express reference to it as there is currently in section 429, their case would be weakened.

**Senator Smith:** We heard that before, but they will still went after those seal hunters. What do you say that we give comfort to them that that path will not be followed again?

**Mr. Mosley:** I must confess that I am not familiar enough with the law pertaining to the seal hunt or the particular example to which Senator Baker referred.

From a reading of the regulation, it is clear that the method of hunting seals was spelled out in the regulation. There was a specific provision provided for a due diligence defence. It says that, “no person shall be convicted of an offence under this act if they reasonably and honestly believed in the existence of facts that, if true, would render the person’s conduct innocent.”

They have to fit themselves within the description earlier in this regulation as to marine mammal regulations on how you hunt seals. If you hunt them in some other way, then you can argue

**M. Mosley:** Non, c’est la façon dont vous pêchez.

**Le sénateur Smith:** Y a-t-il certains aspects de la formulation actuelle qui vous font problème, compte tenu des témoignages ou des arguments que vous avez entendus devant le comité?

**M. Mosley:** Non. J’ai consulté ma collègue et elle a suivi de près les témoignages. Je ne le pense pas, sénateur Smith.

**Le sénateur Smith:** Pour ce qui est de la question de l’apparence de droit, vous dites, je crois que cette défense de common law peut être invoquée et qu’il n’est pas nécessaire de la mentionner. Certains membres du comité se demandent s’il ne serait pas plus prudent de la mentionner pour être sûr qu’elle puisse être invoquée. Si nous procédons ainsi, y aurait-il des inconvénients? Je crois que vous avez dit que nous risquons, sans le vouloir, de compromettre les situations dans lesquelles la défense d’apparence de droit devrait s’appliquer parce que cela peut inciter les tribunaux à ne reconnaître cette défense que lorsqu’elle est mentionnée dans une disposition. Est-ce bien cela que vous dites? Pensez-vous que nous serions sur une pente dangereuse?

**M. Mosley:** Cela serait une conséquence non souhaitée de l’insertion d’une disposition d’apaisement dans le projet de loi, une disposition qui ne nous paraît pas nécessaire. Je comprends pourquoi vous souhaitez le faire, compte tenu des témoignages que vous avez entendus. Je trouve curieux qu’un représentant du procureur général préconise d’attribuer une interprétation plus large à une disposition qui accorde un moyen de défense à l’accusé.

Il est également tout aussi curieux d’entendre des représentants du barreau criminel affirmer: «Non, si cela n’est pas mentionné expressément, cette défense n’existe pas». Je pense qu’ils se trompent. Leur argument pourrait avoir des conséquences malheureuses à l’avenir; l’avocat qui soutiendrait que la défense de common law s’applique à une autre disposition du Code criminel, où cette défense n’est pas mentionnée expressément comme elle l’est actuellement à l’article 429, verrait son argument affaibli.

**Le sénateur Smith:** Nous avons déjà entendu cela, mais ils ont quand même poursuivi les chasseurs de phoque. Que diriez-vous que nous adoptions une telle disposition pour être certain que cela ne se reproduise plus?

**M. Mosley:** Je dois avouer que je ne connais pas suffisamment les règles applicables à la chasse au phoque ni l’exemple particulier auquel le sénateur Baker faisait référence.

Le règlement précise effectivement la méthode à utiliser pour chasser le phoque. Il contient une disposition qui prévoit expressément la défense de diligence raisonnable. Cette disposition énonce: «Nul ne peut être déclaré coupable d’une infraction à la présente loi s’il établit qu’il croyait raisonnablement et en toute honnêteté à l’existence de faits qui, avérés, l’innocenteraient».

Ils doivent se conformer à la façon de chasser le phoque que décrit le règlement relatif aux mammifères marins. La personne qui chasse le phoque différemment peut soutenir qu’elle pensait



that you thought that you were entitled to hunt them in this other way. If that view is not reasonably and honestly believed, you do not get the benefit of that argument.

**Senator Smith:** You may want to have a look at that and reply in writing.

**Senator Andreychuk:** Interestingly, Mr. Mosley has said that if this comfort clause were added, it would somehow prejudice the common law defence. With respect, my understanding is that you cannot rely on common law defences per se. You have to look at the state of play, and whether they have been extinguished, and the vibrancy of common law defences.

We have had specific defences in this particular section and elsewhere in the Criminal Code. Can you give me any instance where, by putting it in, we have limited a common law defence somewhere else in the Criminal Code? How does isolating it in this section of the Criminal Code limit a defence of common law? Otherwise, you are saying that somehow or other this proposed section would do it where others have not. Could you reply to that?

I would still like clarification of your comments that this entire piece of proposed legislation is simply a reordering of the existing legislation with an increase in and a highlighting of the penalties, so that it is educational as well as substantial. Thus, if you commit cruelty to animals, you will pay the consequences more heavily.

If that is all we are doing, then we have simply re-jigged everything that was in the current act. People feel threatened. There is a tension between animal rights lovers, who are pushing the envelope, and people who want to maintain a way of life that they have had. Even in the current Criminal Code, there is enough discomfort for farmers and for Aboriginals wondering if what they did yesterday is it still acceptable today. We are moving forward in society and telling them that they are out of date.

However, they are not out of date. We have to respect the fact that the Criminal Code will not be abided if we do not have a collective consensus to support it, particularly from those people who will be directly affected. We learned that from Bill C-68.

**Mr. Mosley:** I would like to speak to the question on defence. If the principle that colour of right is not part of the common law becomes entrenched, then that weakens the argument of any other counsel who is trying to advance the proposition that in another part of the code that does include an express reference, it is not available. They would be just out of luck. I think that is wrong. I do believe that it is part of the common law.

In respect of the other point about comfort clauses, I think we can understand why people feel threatened by developments. I would suggest that most of those developments have nothing to do with the criminal law but rather to do with changing societal attitudes as society moves forward. We do not believe that the proposed changes are causing the discomfort. By the way, it is not

qu'elle avait le droit de chasser de cette façon. Si cette opinion n'est pas raisonnable et sincère, cette personne ne peut utilement invoquer cette disposition.

**Le sénateur Smith:** Vous voudrez peut-être examiner cette question et nous donner une réponse par écrit.

**Le sénateur Andreychuk:** Il est intéressant de noter que M. Mosley a affirmé qu'en adoptant une disposition d'apaisement, cela pourrait nuire à la défense de common law. Permettez-moi de dire qu'il n'est pas possible de se fier uniquement aux défenses de common law. Il faut examiner l'état du droit, il faut savoir si les moyens de défense ont été supprimés ou non et s'ils ont été appliqués récemment.

Certaines défenses ont été mentionnées expressément dans cet article et ailleurs dans le Code criminel. Pouvez-vous me citer un cas où en mentionnant cette défense, nous avons limité une défense de common law dans une autre partie du Code criminel? Comment le fait de mentionner cette défense dans cet article du Code criminel peut-il restreindre une défense de common law? Ou alors, affirmez-vous que, pour une raison ou une autre, ce projet d'article aurait cet effet alors que les autres ne l'ont pas. Pouvez-vous me répondre là-dessus?

J'aimerais que vous précisiez vos commentaires selon lesquels ce projet de loi a pour unique but de réorganiser les dispositions actuelles en aggravant les pénalités, de façon à ce que ce projet ait un but éducatif en plus de toucher le fond du droit. Grâce à lui, la personne qui commet des actes de cruauté envers les animaux est sanctionnée plus sévèrement.

Si c'est le seul effet de ce projet de loi, nous avons tout simplement réarrangé ce qui se trouvait dans la loi actuelle. Les gens se sentent menacés. Il y a une tension entre les défenseurs des droits des animaux, qui appuient ce projet, et ceux qui veulent préserver leur mode de vie. Les dispositions actuelles du Code criminel sont suffisamment inquiétantes pour que les agriculteurs et les Autochtones se demandent si ce qu'ils faisaient hier est encore acceptable aujourd'hui. La société évolue et elle leur dit qu'ils sont dépassés.

Eh bien, ils ne sont pas dépassés. Il faut tenir compte du fait que le Code criminel ne sera pas respecté s'il n'existe pas un large consensus en sa faveur, en particulier un consensus qui englobe les personnes qui sont directement touchées par lui. C'est ce que nous a appris le projet de loi C-68.

**M. Mosley:** J'aimerais parler du moyen de défense. Si le principe selon lequel l'apparence de droit ne fait pas partie de la common law est reconnu, cela affaiblirait l'argument de l'avocat qui essaie de soutenir qu'il ne peut être invoqué dans une autre partie du Code où il est mentionné expressément. Cela serait difficile pour lui. Je pense que cela n'est pas bon. Je pense que cette défense fait partie de la common law.

Pour ce qui est de vos remarques au sujet des dispositions d'apaisement, je pense que nous comprenons pourquoi les gens se sentent menacés par le changement. Je dirais cependant que la plupart de ces changements n'ont rien à voir avec le droit pénal mais plutôt avec l'évolution des attitudes de la population. Nous ne pensons pas que les changements proposés soient à l'origine de

just a reordering of the existing code; that is not the language I used. I said that the objective was to modernize and rationalize the provisions relating to animal cruelty.

We would not have had much debate if it were simply a matter of reordering the sections.

**Ms. Klineberg:** There is a sense that if the colour of right is lost, then activities that are currently lawful will become unlawful. There is a sense that people would like to see the words in place to give them comfort so that they will not have to rely on section 8.

One thing that has not been discussed is that colour of right is a defence of mistake. It is not a defence of lawful purpose and it is not a defence of protection, such that someone in a profit-earning business has a right to protections. It is defence of mistake of fact or mistake of law.

Colour of right is completely irrelevant to the position of the average farmer, hunter or person engaged in animal research who understands the law and is fully familiar with all the facts surrounding what they are doing. Putting it in and stressing that it is a comfort clause is misleading to the degree that it suggests that this defence provides something that the average person involved in lawful activities involving animals needs or makes use of on a daily basis, which is legally incorrect. This defence is of extremely limited application. There is some merit to the question that even in defences with extremely limited application we would still like to see the words for comfort. It is not a broad application but rather it is a limited application — it is a mistake.

Therefore, whether it is there or not does not make a difference between lawful and unlawful in law.

**The Chairman:** I thank our witnesses for their patience and time this morning. There are some troubling questions, as you have witnessed from the questions of various senators.

**Senator Baker:** For the record, I did not mean that Mr. Mosley was wrong in fact. He was simply wrong in the assumption he was making.

The committee adjourned.

ces toutes ces préoccupations. Je précise en passant qu'il ne s'agit pas simplement de restructurer le code existant; ce ne sont pas les termes que j'ai utilisés. J'ai dit que l'objectif était de moderniser et de rationaliser les dispositions relatives à la cruauté envers les animaux.

Nous n'aurions pas eu un débat d'une telle ampleur s'il s'agissait simplement de restructurer ces articles.

**Mme Klineberg:** J'ai l'impression que certains pensent que si l'apparence de droit n'est pas conservée, les activités qui sont légales à l'heure actuelle vont devenir illégales. J'ai l'impression que certaines personnes aimeraient voir ajouter ces mots pour qu'elles soient sûres qu'elles ne seront pas obligées d'invoquer l'article 8.

Il y a un aspect qui n'a pas été abordé, c'est le fait que l'apparence de droit est une défense basée sur l'erreur. Ce n'est pas une défense d'objet légitime, ni une défense de protection, comme dans le cas de la personne qui exerce des activités lucratives et qui a droit à des protections. C'est une défense fondée sur l'erreur de fait ou sur l'erreur de droit.

L'apparence de droit ne concerne aucunement l'agriculteur, le chasseur ou la personne qui fait de la recherche sur les animaux, qui comprend le droit et qui connaît très bien tous les aspects de ses activités. Il serait trompeur d'insérer une telle clause et d'en faire une disposition d'apaisement parce que cela laisserait entendre que ce moyen de défense est un élément dont a besoin la personne qui exerce des activités légales concernant des animaux ou qui l'utilise de façon quotidienne, ce qui est juridiquement inexact. Ce moyen de défense est d'application très limitée. Il est vrai que même avec les défenses d'application très limitées, il est toujours réconfortant de les voir mentionner expressément. Ce n'est pas une défense d'application très large mais plutôt restreinte — elle est fondée sur l'erreur.

Par conséquent, que cette défense figure ici ou non ne fait aucune différence pour ce qui est de savoir ce qui est légal et illégal.

**Le président:** Je remercie les témoins pour leur patience et pour le temps qu'ils nous ont consacré. Il y a là des questions troublantes, comme l'ont montré les questions que vous ont posées les sénateurs.

**Le sénateur Baker:** Pour le compte rendu, je n'ai pas voulu dire que M. Mosley s'était trompé. Il s'était simplement trompé dans l'hypothèse qu'il avait envisagée.

La séance est levée.





*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Communication Canada – Publishing  
Ottawa, Ontario K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Communication Canada – Édition  
Ottawa (Ontario) K1A 0S9

#### WITNESSES

**Wednesday, February 26, 2002:**

*AS A PANEL:*

*From the Canadian Council of Criminal Defence Lawyers:*

Seth Weinstein, Lawyer.

*As an individual:*

Gary Trotter, Law Professor, Queen's University;

Gerald Chipeur, Lawyer, Chipeur Advocates;

Ruth Sullivan, Professor, University of Ottawa;

Ronald Sklar, Law Professor, McGill University.

**Thursday, February 27, 2002:**

*From the Department of Justice Canada:*

Richard Mosley, Assistant Deputy Minister, Criminal Law Policy  
and Community Justice Branch;

Joanne Klineberg, Counsel, Criminal Law Policy.

#### TÉMOINS

**Le mercredi 26 février 2003**

*EN TABLE RONDE:*

*Du Conseil canadien des avocats de la défense:*

Seth Weinstein, avocat.

*À titre personnel:*

Gary Trotter, professeur de droit, Queen's University;

Gerald Chipeur, avocat, Chipeur Advocates;

Ruth Sullivan, professeure, Université d'Ottawa;

Ronald Sklar, professeur de droit, Université McGill.

**Le jeudi 27 février 2003**

*Du ministère de la Justice Canada:*

Richard Mosley, sous-ministre adjoint, Division de la politique  
matière de droit pénal et de la justice communautaire;

Joanne Klineberg, avocate, Section de la politique en matière  
droit pénal.



Second Session  
Thirty-seventh Parliament, 2002-03

## SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Legal and Constitutional Affairs

*Chair:*

The Honourable GEORGE J. FUREY

Wednesday, March 19, 2003  
Thursday, March 27, 2003 (in camera)  
Wednesday, April 30, 2003  
Thursday, May 1, 2003

**Issue No. 9**

**Other Business and draft budget**

and

**Fourteenth meeting on:**

Bill C-10, An Act to amend the Criminal Code  
(cruelty to animals and firearms) and  
the Firearms Act

and

**Third meeting on:**

Bill S-5, An Act respecting  
a National Acadian Day

WITNESSES:  
(See back cover)

Deuxième session de la  
trente-septième législature, 2002-2003

## SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Président:*

L'honorable GEORGE J. FUREY

Le mercredi 19 mars 2003  
Le jeudi 27 mars 2003 (à huis clos)  
Le mercredi 30 avril 2003  
Le jeudi 1<sup>er</sup> mai 2003

**Fascicule n° 9**

**Autres travaux et ébauche d'un budget**

et

**Quatorzième réunion concernant:**

Le projet de loi C-10, Loi modifiant le Code criminel  
(cruauté envers les animaux et armes à feu) et  
la Loi sur les armes à feu

et

**Troisième réunion concernant:**

Le projet de loi S-5, Loi instituant la Journée de la  
fête nationale des Acadiens et des Acadiennes

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)





THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable George Furey, *Chair*

The Honourable Gérald-A. Beaudoin, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Corbin
Baker, P.C.	Jaffer
Bryden	Joyal, P.C.
Buchanan, P.C.	* Lynch-Staunton
* Carstairs, P.C.	(or Kinsella)
(or Robichaud, P.C.)	Nolin
Cools	Pearson

*\* Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Buchanan substituted for that of the Honourable Senator Stratton (*May 1st, 2003*).

The name of the Honourable Senator Corbin substituted for that of the Honourable Senator Smith (*May 1st, 2003*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Président:* L'honorable George Furey

*Vice-président:* L'honorable Gérald-A. Beaudoin

et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk	Corbin
Baker, c.p.	Jaffer
Bryden	Joyal, c.p.
Buchanan, c.p.	* Lynch-Staunton
* Carstairs, c.p.	(ou Kinsella)
(ou Robichaud, c.p.)	Nolin
Cools	Pearson

*\* Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité:*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Buchanan substitué à celui de l'honorable sénateur Stratton (*le 1<sup>er</sup> mai 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Corbin substitué à celui de l'honorable sénateur Smith (*le 1<sup>er</sup> mai 2003*).

## MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, March 19, 2003  
(18)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day, in camera, at 3:58 p.m., in room 257, East Block, the Honourable Senator Furey, Chair, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Baker, P.C., Beaudoin, Cools, Furey and Joyal, P.C. (6).

*In attendance:* From the Library of Parliament: Nancy Holmes and Gerald Lafrenière.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

The committee proceeded to discuss the consideration of a draft budget.

At 4:17 p.m., the committee resumed in public.

The Honourable Senator Beaudoin moved — That, the following budget application be approved for submission to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration, subject to the granting by the Senate of authority to engage the service of personnel:

## SUMMARY OF EXPENDITURES

Professional and Other Services	\$ 51,500
Transportation and Communications	\$ 9,807
Other Expenditures	\$ 1,000
<b>Total</b>	<b>\$ 62,307</b>

The question being put on the motion, it was adopted.

At 4:18 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Thursday, March 27, 2003  
(19)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day, in camera, at 11:02 a.m., in room 505, Victoria Building, the Honourable Senator Furey, Chair, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Baker, P.C., Beaudoin, Bryden, Cools, Furey, Jaffer, Joyal, P.C., Nolin, Pearson and Stratton (11).

*Other senators present:* The Honourable Senators Sparrow and St. Germain, P.C. (2).

*In attendance:* From the Library of Parliament: Nancy Holmes and Gerald Lafrenière.

## PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 19 mars 2003  
(18)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à huis clos, à 15 h 58, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénateur Furey (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Andreychuk, Baker, c.p., Beaudoin, Cools, Furey et Joyal, c.p. (6).

*Également présents:* De la Bibliothèque du Parlement: Nancy Holmes et Gerald Lafrenière.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Le comité discute d'un avant-projet de budget.

À 16 h 17, le comité entreprend la séance publique.

L'honorable sénateur Beaudoin propose — Que la demande de budget suivante soit approuvée et présentée au Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration, à la condition que le Sénat accorde au comité l'autorisation d'embaucher du personnel:

## SOMMAIRE DES DÉPENSES

Services professionnels et autres	51 500 \$
Transport et communications	9 807 \$
Autres dépenses	1 000 \$
<b>Total</b>	<b>62, 307 \$</b>

La question, mise aux voix, est adoptée.

À 16 h 18, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le jeudi 27 mars 2003  
(19)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à huis clos, à 11 h 02, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Furey (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Andreychuk, Baker, c.p., Beaudoin, Bryden, Cools, Furey, Jaffer, Joyal, c.p., Nolin, Pearson et Stratton (11).

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Sparrow et St. Germain, c.p. (2).

*Également présents:* De la Bibliothèque du Parlement: Nancy Holmes et Gerald Lafrenière.



*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

The committee proceeded to discuss other business.

At 11:49 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

---

OTTAWA, Wednesday, April 30, 2003  
(20)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day, at 4:02 p.m., in room 257, East Block, the Honourable Senator Furey, Chair, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Baker, P.C., Beaudoin, Bryden, Cools, Furey, Jaffer, Joyal, P.C., Nolin, Pearson and Stratton (11).

*Other senators present:* The Honourable Senators Adams, Sparrow and Watt (3).

*In attendance:* From the Library of Parliament: Nancy Holmes and Gérald Lafrenière.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, November 20, 2002, the committee continued its study of Bill C-10, An Act to amend the Criminal Code (cruelty to animals and firearms) and the Firearms Act. (*For complete text of Order of Reference see proceedings of the committee, Issue No. 2.*)

WITNESSES:

*Officials from the Department of Justice Canada:*

Mr. Richard G. Mosley, Assistant Deputy Minister, Criminal Law Policy and Community Justice Branch;

Ms. Joanne Klineberg, Counsel, Criminal Law Policy;

Ms. Karen Markham, Counsel, Criminal Law Policy.

The officials from the Department of Justice Canada answered questions.

At 6:43 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

---

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Le comité discute de ses autres travaux.

À 11 h 49, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

---

OTTAWA, le mercredi 30 avril 2003  
(20)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 16 h 02, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénateur Furey (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Andreychuk, Baker, c.p., Beaudoin, Bryden, Cools, Furey, Jaffer, Joyal, c.p., Nolin, Person et Stratton (11).

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Adams, Sparrow et Watt (3).

*Également présents:* De la Bibliothèque du Parlement, Nancy Holmes et Gérald Lafrenière.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 20 novembre 2002, le comité poursuit l'étude du projet de loi C-10, Loi modifiant le Code criminel (cruauté envers les animaux et armes à feu) et la Loi sur les armes à feu. (*Voir le texte complet de l'ordre de renvoi dans le fascicule n° 2 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS:

*Hauts fonctionnaires du ministère de la Justice du Canada:*

M. Richard G. Mosley, sous-ministre adjoint, Division de la politique en matière de droit pénal et de la justice communautaire;

Mme Joanne Klineberg, avocate, Section de la politique en matière de droit pénal;

Mme Karen Markham, avocate, Section de la politique en matière de droit pénal.

Les hauts fonctionnaires du ministère de la Justice du Canada répondent à des questions.

À 18 h 43, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

---

OTTAWA, Thursday, May 1, 2003

(21)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day, at 11:10 a.m., in room 705, Victoria Building, the Honourable Senator Furey, Chair, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Cools, Corbin, Furey, Jaffer, Joyal, P.C. and Pearson (8).

*Other senator present:* The Honourable Senator Comeau (1).

*In attendance:* From the Library of Parliament: Nancy Holmes and Mollie Dunsmuir.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, October 8, 2002, the committee continued its study of Bill S-5, An Act respecting a National Acadian Day. (*For complete text of Order of Reference see proceedings of the committee, Issue No. 2.*)

*WITNESSES:*

*Officials from the Department of Canadian Heritage:*

Mr. Norman Moyer, Assistant Deputy Minister, Public Affairs and Communications;

Ms. Hilaire Lemoine, Director General, Official Languages Support Programs;

Ms. Marie-Lise Julien, Counsel, Legal Services.

*As an individual:*

Mr. Maurice Basque, Professor, Centre d'Études acadiennes de l'Université de Moncton.

The officials from the Department of Heritage Canada and Mr. Basque each made an opening statement and answered questions.

At 1:00 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

OTTAWA, le jeudi 1<sup>er</sup> mai 2003

(21)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 11 h 10, dans la pièce 705 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Furey (*président*.)

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Cools, Corbin, Furey, Jaffer, Joyal, c.p. et Pearson (8).

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Comeau (1).

*Également présentes:* De la Bibliothèque du Parlement: Nancy Holmes et Mollie Dunsmuir.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 8 octobre 2002, le comité poursuit l'étude du projet de loi S-5, Loi instituant la Journée de la fête nationale des Acadiens et des Acadiennes. (*Voir le texte complet de l'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 2 des délibérations du comité.*)

*TÉMOINS:*

*Hauts fonctionnaires du ministère du Patrimoine canadien:*

M. Norman Moyer, sous-ministre adjoint, Affaires publiques et communications;

Mme Hilaire Lemoine, directrice générale, Programme d'appui aux langues officielles;

Mme Marie-Lise Julien, avocate, Services juridiques.

*À titre personnel:*

M. Maurice Basque, professeur, Centre d'études acadiennes de l'Université de Moncton.

Les hauts fonctionnaires du ministère du Patrimoine canadien et M. Basque font une déclaration et répondent aux questions.

À 13 h 00, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ:*

*Le greffier du comité,*

Marcy Zlotnick

*Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, March 19, 2003

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 3:58 p.m. to consider a draft budget.

**Senator George J. Furey** (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

**The Chairman:** Honourable senators, we need a motion to adopt the budget with an amendment to the amount allocated for "Professional and Other Services." That figure has increased to \$30,000.

**Senator Beaudoin:** I so move.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion?

**Hon. Senators:** Agreed.

The committee adjourned.

OTTAWA, Wednesday, April 30, 2003

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-10B, to amend the Criminal Code (cruelty to animals), met this day at 4:02 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator George J. Furey** (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

**The Chairman:** Today, we have before us officials from the Department of Justice. Two of our witnesses need no introduction. Ms. Joanne Klineberg, Counsel, and Mr. Richard Mosley, Assistant Deputy Minister, Criminal Law Policy, are accompanied by Ms. Karen Markham.

I understand that there will be no presentation by the witnesses, as this is neither your first nor indeed your second time appearing before our committee to help us in our deliberations.

Ms. Klineberg, thank you for forwarding to the committee the additional information on animal cruelty that had been requested.

Senators, I invite your questions.

**Senator Beaudoin:** As you remember, Mr. Chair, we had put on the table four points. We seem to agree on both sides with those four points. I understand that the witnesses will not make a declaration, but we could ask them for their reaction to those four points.

I have selected the point regarding Aborigines. It is an interesting amendment. You will remember that the Aboriginal people would like to have a derogation clause.

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 19 mars 2003

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 15 h 58 pour examiner une ébauche de budget.

**Le sénateur George J. Furey** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président:** Honorables sénateurs, il nous faut une motion pour adopter le budget comportant une modification au montant figurant à la rubrique «Services professionnels et autres». Ce chiffre a été porté à 30 000 \$.

**Le sénateur Beaudoin:** Je le propose.

**Le président:** Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

**Des voix:** D'accord.

La séance est levée.

OTTAWA, le mercredi 30 avril 2003

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel on a renvoyé le projet de loi C-10B, Loi modifiant le Code criminel (cruauté envers les animaux), se réunit aujourd'hui à 16 h 02 pour étudier le projet de loi.

**Le sénateur George J. Furey** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président:** Aujourd'hui, nous avons devant nous des représentants du ministère de la Justice. Deux de nos témoins se passent de présentations. Mme Joanne Klineberg, avocate, et M. Richard Mosley, sous-ministre adjoint, Politique en matière de droit pénal, sont accompagnés de Mme Karen Markham.

Je crois comprendre que les témoins, qui n'en sont ni à leur première ni à leur deuxième comparution devant nous, et nous ont déjà aidés dans nos délibérations, ne présenteront pas d'exposé.

Madame Klineberg, merci d'avoir fait parvenir au comité les renseignements additionnels sur la cruauté envers les animaux que nous avions demandés.

Sénateurs, j'attends vos questions.

**Le sénateur Beaudoin:** Comme vous vous en souvenez, monsieur le président, nous avons mis quatre points sur la table. Le consensus semble se dégager des deux côtés de la table sur ces quatre points. Je crois comprendre que les témoins ne feront pas de déclaration, mais j'aimerais entendre leurs réactions à ces quatre points.

J'ai choisi celui qui concerne les Autochtones. Il s'agit d'une modification intéressante. Vous vous rappellerez que les Autochtones aimeraient avoir une clause dérogatoire.

**Senator Bryden:** Excuse me, senator. Do we have copies of this? Do the witnesses have copies of this? Our discussion was held in camera. I certainly do not have copies. We had some ideas that we were discussing. According to the press, someone has copies of something — and that does not bother me particularly. However, in order to discuss in detail four or five issues that we discussed among ourselves, we need copies.

**Senator Cools:** I thank Senator Bryden for raising that issue because I was disturbed to learn in the media of today or yesterday that this documentation was now available and was being cited in the newspaper article. I have copies of the newspaper articles in question. For example, in the *Ottawa Citizen* of Wednesday, April 30, 2003, in an article entitled “Bureaucrat defends cruelty bill; admits killing ‘many a mouse, Peter O’Neil writes that “according to a leaked summary of the committee’s amendments, it argues that the bill’s definition of ‘animal’” — and it goes on to quote from the elite summary. I believe there are other articles that make a similar reference.

The *Vancouver Sun*, on April 25, 2003, ran an editorial that reads, in part, as follows:

Nevertheless, the Senate has managed to find what it sees as problems with the bill. The Senate’s standing committee on legal and constitutional affairs has recommended two major changes to the bill, both of which have prompted animal rights’ groups to consider withdrawing their support for the new law.

In *The Globe and Mail*, Kim Lunman wrote, on Tuesday, April 22, 2003, in part, the following:

Documents obtained by *The Globe and Mail* show that the Senate is also looking at a proposal to exempt some groups from the new law.

Animal activists are so enraged by the proposals that they are threatening to withdraw their support from Bill C-10B.

The article continues:

The documents outlining the proposed changes suggest the bill’s definition of an animal is “overly broad” and say there is continuing scientific debate about “whether a being has the capacity to feel pain.”

The documents outlining possible amendments were prepared after a March 27 meeting in camera of the Senate’s standing committee on legal and constitutional affairs.”

The article continues to cite the document.

There is an article in the Saint John *Telegraph-Journal*, but it does not quote the document directly.

**Le sénateur Bryden:** Excusez-moi, sénateur, avons-nous des copies de cela? Les témoins en ont-ils reçu copie? Notre discussion s’est déroulée à huis clos. Pour ma part, il est certain que je n’ai pas de document en main. Nous brassions certaines idées. Selon la presse, quelqu’un avait en main des copies de quelque chose — et cela ne me trouble pas particulièrement. Cependant, pour pouvoir discuter en détail des quatre ou cinq enjeux que nous avons abordés entre nous, nous avons besoins de copies.

**Le sénateur Cools:** Je remercie le sénateur Bryden d’avoir soulevé cette question parce que j’ai été troublée d’apprendre, dans les journaux d’hier ou d’aujourd’hui, que cette documentation était désormais disponible et citée dans l’article. J’ai des copies des articles de journaux en question. Par exemple, dans un article du *Ottawa Citizen* du mercredi 30 avril 2003, intitulé «Un bureaucrate défend le projet de loi sur la cruauté envers les animaux et admet avoir “tué de nombreuses souris”» Peter O’Neil écrit que, selon un résumé des modifications du comité obtenu au moyen d’une fuite, on soutient que la définition d’«animal» qui figure dans le projet de loi — et on cite un passage du résumé. Je crois qu’il y a d’autres articles dans lesquels on trouve des allusions analogues.

Dans le *Vancouver Sun*, du 25 avril 2003, on a publié un éditorial, dont je cite un extrait:

Néanmoins, le Sénat a réussi à trouver ce qu’il considère comme des failles dans le projet de loi. Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a recommandé deux modifications majeures du projet de loi, lesquelles ont incité les groupes de défense des animaux à envisager de retirer leur appui à la nouvelle loi.

Dans le *Globe and Mail*, du 22 avril 2003, Kim Lunman écrit ce qui suit:

Des documents obtenus par le *Globe and Mail* montrent que le Sénat étudie également une proposition visant à exempter certains groupes de la nouvelle loi.

Des militants pour les droits des animaux sont si mécontents des propositions qu’ils menacent de retirer leur appui au projet de loi C-10B.

L’article se poursuit:

Dans les documents faisant état des modifications proposées, on laisse entendre que la définition d’«animal» du projet de loi est «trop générale», et on ajoute que la question de savoir si «un être a la capacité d’éprouver de la douleur» fait l’objet d’un débat.

Les documents font état de modifications possibles préparées après une rencontre à huis clos tenue par le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles le 27 mars.

Dans l’article, on continue de citer le document.

Il y a aussi un article du *Telegraph-Journal* de Saint John, mais le document n’y est pas cité directement.



In any event, I believe I have made the point that the document prepared for us by Nancy Holmes and Gérald Lafrenière, who are with the Library of Parliament, on March 28, 2003, is the very same document being cited.

Mr. Chairman, Senator Bryden raised the issue; however, I had been planning to raise it. Somehow or other, this document has now been reported in the media in at least three newspaper articles I have cited. I do not know how we should proceed, but I wish to note this.

**The Chairman:** I thank you for raising that, Senator Cools. If you recall, towards the end of the last meeting there were a number of discussions in camera with respect to possible concerns and solutions. The Library of Parliament was asked to put them together in some kind of an organized fashion, then that particular document was distributed to members of the committee, presumably so we could come back with officials from the Department of Justice and discuss it. How it was given to the media, I have no idea.

**Senator Beaudoin:** In any event, Mr. Chairman, this Library of Parliament document was public; the meeting was in camera, but that document was in public. It has been distributed.

**Senator Andreychuk:** It was distributed to the committee, in camera.

**Senator Beaudoin:** How is it, then, that it was cited in so many newspapers?

**Senator Cools:** That is the question that I am raising.

**Senator Nolin:** To add to the problem, I received a call last week from a Halifax journalist who asked me if I had answers to my question on the lobster feeling pain. As I had just returned from being out of the country, I did not know, but he raised the issue that the lobster pain also concerned Senator Bryden. My response was that we were raising very valid and serious concerns, that we got serious answers from expert witnesses, and that we are now convinced that there is no such thing as lobsters feeling pain. That was my encounter with the media. I was not aware of that document circulating until today. That is probably what prompted the journalist to call me.

**The Chairman:** Rather than proceed right now with debating how the document was released, let me may offer this just as a possibility: When the document was distributed, I do not think we indicated that it was private and confidential or that it was coming from the in camera session that we had. I would have thought that was obvious, although I do not think we stamped anything on it to that effect.

It has just been pointed out to me that the first sentence of one of the articles reads that the document had been prepared at the request of the committee following an in camera meeting, so that would probably be self-evident. Might I suggest that we leave the

Quoi qu'il en soit, je crois avoir prouvé que le document préparé pour nous par Nancy Holmes et Gérald Lafrenière, de la Bibliothèque du Parlement, le 28 mars 2003, est celui qui est cité.

Monsieur le président, le sénateur Bryden a soulevé la question. Cependant, j'envisageais de le faire moi-même. D'une façon ou d'une autre, le document a maintenant été cité dans au moins les trois articles de journaux que j'ai mentionnés. J'ignore comment nous devrions procéder, mais je tenais à souligner les faits.

**Le président:** Merci d'avoir soulevé la question, sénateur Cools. Si vous vous le rappelez bien, vers la fin de la dernière réunion, on a, à huis clos, étudié un certain nombre de préoccupations et de solutions possibles. On a demandé à la Bibliothèque du Parlement de les présenter sous une forme structurée, puis le document en question a été distribué aux membres du comité, afin, je suppose, que nous puissions revenir en discuter avec des représentants du ministère de la Justice. Quant à savoir comment les médias en ont obtenu copie, je n'en ai pas la moindre idée.

**Le sénateur Beaudoin:** Quoi qu'il en soit, monsieur le président, le document de la Bibliothèque du Parlement en question était public. La réunion s'est tenue à huis clos, mais le document était public. Il a été distribué.

**Le sénateur Andreychuk:** Il a été distribué aux membres du comité, à huis clos.

**Le sénateur Beaudoin:** Dans ce cas, comment se fait-il qu'il ait été cité par de si nombreux journaux?

**Le sénateur Cools:** C'est la question que je pose.

**Le sénateur Nolin:** Histoire d'ajouter au problème, j'ai reçu la semaine dernière un coup de fil de la part d'un journaliste de Halifax qui voulait savoir si on avait répondu à ma question concernant la capacité des homards d'éprouver de la douleur. Comme je venais tout juste de rentrer au pays, je ne savais pas, mais il a indiqué que la question de la douleur éprouvée par les homards préoccupait aussi le sénateur Bryden. Je lui ai répondu que nous soulevions des préoccupations très sérieuses et très valables, que nous obtenions des réponses sérieuses de la part de témoins-experts et que nous étions maintenant convaincus que les homards n'éprouvent pas de douleur. Voilà à quoi se résument mes rapports avec les médias à ce propos. Je n'ai appris qu'aujourd'hui que le document en question circulait. C'est probablement ce qui a incité le journaliste à me téléphoner.

**Le président:** Plutôt que de débattre maintenant des raisons qui font que le document a été rendu public, permettez-moi de soulever la possibilité suivante: lorsque le document a été distribué, je ne crois pas que nous ayons indiqué qu'il était privé et confidentiel ni qu'il était issu de la séance à huis clos que nous avions tenue. J'aurais cru que cela allait de soi, mais, à ma connaissance, nous n'avions pas à apposer de tampon en ce sens.

On vient tout juste de me signaler que, selon la première phrase d'un des articles, le document avait été préparé à la demande du comité à la suite d'une réunion à huis clos. Il me semble que cela aurait dû être suffisant. Puis-je vous proposer de remettre à plus

discussion of how the document was released to another time when we, as a committee, can meet and discuss whether we want to do anything about its release.

I would suggest, since we have witnesses here, that we proceed to questions with respect to the concerns raised last time around.

**Senator Andreychuk:** I hope that we do not leave this issue of confidentiality for too long and that we deal with it in a timely manner. As you know, we have a duty and obligation to the Senate not to disclose anything that is in camera. If we are to follow the rules put in place by the Rules Committee, we have to deal with it in a timely manner. This is the third committee I have been involved in where in camera material has been the subject of newspaper reports. We did hammer out a new process and procedure in the Rules Committee and I think it is important that we follow it. I leave it in your good hands to take it up.

**Senator Beaudoin:** There were two documents. The one we are discussing came about as a result of our in camera meeting. However, when the scientists testified, we had some amendments before us at that time. It was a first draft and it was not in camera; what should have been confidential is what was printed after the meeting. However, this was not the first time that we heard about the four amendments; of that I am sure. I agree that there was an in camera session, which resulted in a Library document being produced; however, the first time we had the four amendments of animal, colour of right, lawful excuse and non-derogation, it was not an in camera meeting. We had discussed the principles of those four amendments before. It is true that we approved the amendments in camera. However, the principle of the amendment was already in the public.

**The Chairman:** We are now engaging in the debate, which I suggest we not do until after we have heard from the witnesses.

**Senator Cools:** I agree, but the question is not one of the concept or the notion of the amendments.

**The Chairman:** It is the actual document.

**Senator Cools:** What is here is being reported as the actual, exact and precise text, which means that the public has been misinformed. The whole concept of meeting again and again in camera is not to revel in confidentiality or secrecy but to allow the committee a process to hammer out amendments and go through the necessary corrections, edits and improvements. These amendments have been reported as if they are now cast in concrete. It is a serious matter and some action will have to be taken. When I say action, I mean in terms of us clarifying the record as a minimum. I understand the need to press on with a witness; however, I think, as a group, we have to do something about this.

tard la discussion du fait que le document ait été rendu public. Plus tard, les membres du comité pourront se réunir pour discuter d'une réaction.

Comme des témoins sont ici, je propose de passer aux questions concernant les préoccupations soulevées la dernière fois.

**Le sénateur Andreychuk:** J'espère que nous n'allons pas différer pendant trop longtemps l'étude de cette question de la confidentialité et que nous allons y revenir de façon opportune. Comme vous le savez, nous avons le devoir et l'obligation envers le Sénat de ne rien divulguer de ce qui se passe à huis clos. Pour suivre les règles établies par le Comité du Règlement, nous devons aborder cette question de façon opportune. J'ai siégé à trois comités où des documents utilisés à huis clos ont fait l'objet d'articles de journaux. Au Comité du Règlement, nous avons arrêté un nouveau processus et une nouvelle procédure, et je pense qu'il importe que nous nous y conformions. Je vous laisse le soin de vous en occuper.

**Le sénateur Beaudoin:** Il y avait deux documents. Celui dont nous discutons est issu de la réunion que nous avons tenue à huis clos. Cependant, lorsque les scientifiques ont témoigné, nous avions devant nous certaines modifications. Il s'agissait d'une première version, et la réunion ne se tenait pas à huis clos; ce qui a été imprimé après la réunion aurait dû demeurer confidentiel. Cependant, ce n'était pas la première fois que nous entendions parler des quatre modifications; de cela, je suis certain. Je suis d'accord pour dire que nous avons tenu une réunion à huis clos, laquelle a débouché sur la production d'un document de la Bibliothèque du Parlement; cependant, la première fois que nous avons évoqué les quatre modifications, qui concernent la définition d'animal, l'apparence de droit, l'excuse légitime et la non-dérogation, la réunion ne se tenait pas à huis clos. Nous avions déjà discuté des principes de ces quatre modifications. Il est vrai que nous avons approuvé les modifications à huis clos. Cependant, le principe des modifications était déjà dans le domaine public.

**Le président:** Nous engageons le débat. Je vous propose d'attendre que nous ayons entendu nos témoins pour le faire.

**Le sénateur Cools:** Je suis d'accord, mais la question ne porte pas sur le concept ni sur la notion des modifications.

**Le président:** Elle porte sur le document en soi.

**Le sénateur Cools:** Ce qu'on dit ici, c'est qu'on rend compte du texte réel, exact et précis, ce qui signifie que le public a été désinformé. La tenue d'une succession de réunions à huis clos ne tient pas à une obsession pour la confidentialité ni pour le secret; en fait, ces réunions ont pour but de permettre au comité de produire des modifications et d'effectuer les corrections, les améliorations et les changements qui s'imposent. On a présenté ces modifications comme si elles étaient maintenant «coulées dans le béton». Il s'agit d'une question grave, et nous allons devoir prendre des mesures. Par «mesures», j'entends à tout le moins des rectificatifs apportés aux fins du compte rendu. Je me rends compte que nous avons l'obligation d'entendre les témoins; cependant, je pense que, en tant que groupe, nous devons faire quelque chose.



**The Chairman:** I take Senator Andreychuk's point and we will meet in a timely fashion to discuss the matter.

**Senator Jaffer:** From what I understand, this document was not a draft report. It is my submission that this is not a basis for suggesting it is a confidential document. Senator Beaudoin is right that each amendment has been publicly discussed many times. The amendments have been public.

**The Chairman:** We are now engaging in a debate that is better left to another session, where we can discuss this issue in a timely fashion. I agree with the points being made. It needs to be discussed and it will be.

**Senator Beaudoin:** I will select the fourth one first. We may start with animal; we may start with 1, 2, 3 and 4. Or, I may give a general explanation for each of them. The definition of "animal" was made here and proposed after we heard the scientists. We realized that the definition was poor, because we used the same term to define animal; we referred to animals at the same time. Hence, that is not the definition. Finally, we agreed to say animal means a vertebrate other than a human being, period. This is good enough.

There is also the fact that the pain aspect is in the offence. The concept of pain remains an element of the offence itself. Therefore, it is there. We can accept the definition that an animal is a vertebrate other than a human being, but the pain is not excluded. It is not excluded. The debate to which our colleague Senator Nolin referred was on the lobster.

**Senator Nolin:** I raised that because the media's involvement in our discussion was raised; I wanted to put on the table that I received a call concerning a concern of mine, and, yes, lobsters. It is no longer on the table.

**Senator Beaudoin:** You say it is not on the table.

**Senator Nolin:** Any more, the lobster.

**Senator Beaudoin:** The second point — I will try to summarize quickly — is the colour of right. We heard from our experts that it is not necessary to have that. According to Mr. Mosley, we do not need that. Around the table, we agree that it is not a bad thing to keep it. We want to keep the question of the colour of right because it is a rule of interpretation. It is what we call in French, in civil law, "l'apparence des droits." We have concluded that perhaps it is not strictly necessary to have it, but it is not bad to keep it because it is a rule of interpretation. This was the main point.

**Le président:** Je prends note du point soulevé par le sénateur Andreychuk, et nous allons nous rencontrer sous peu pour discuter de la question.

**Le sénateur Jaffer:** D'après ce que je comprends, le document n'était pas une ébauche. À mon avis, on ne peut se fonder sur ce fait pour laisser entendre qu'il s'agit d'un document confidentiel. Le sénateur Beaudoin a raison de dire que chacune des modifications a, à de nombreuses reprises, fait l'objet de discussions publiques. Ces modifications ont été rendues publiques.

**Le président:** Nous entamons un débat qu'il vaut mieux remettre à une autre séance, à la faveur de laquelle nous pourrions discuter de la question de façon opportune. Je suis d'accord avec les points soulevés. Nous devons en discuter, et nous le ferons.

**Le sénateur Beaudoin:** Je vais choisir le quatrième point sur la liste. Nous pouvons commencer par la définition d'«animal»; nous pouvons aussi commencer par le point 1, 2, 3 ou 4. Je peux aussi fournir des explications générales à propos de chacun. Nous avons ébauché et proposé ici la définition d'«animal» après avoir entendu les scientifiques. Nous nous sommes rendu compte que la définition était médiocre parce que nous utilisons le même terme pour définir la notion d'«animal»; nous désignons les animaux en même temps. Par conséquent, il ne s'agit pas de la définition. Enfin, nous avons convenu que le mot «animal» s'entendait d'un vertébré autre qu'un être humain, un point c'est tout. Ça suffit.

Il faut aussi tenir compte du fait que l'infraction comporte un aspect relatif à la douleur. La notion de douleur demeure un élément de l'infraction elle-même. Par conséquent, l'idée est là. Nous pouvons admettre la définition selon laquelle un animal est un vertébré autre qu'un être humain, mais la douleur n'est pas exclue. Elle n'est pas exclue. Le débat auquel notre collègue, le sénateur Nolin, a fait allusion concernait le homard.

**Le sénateur Nolin:** Si j'ai soulevé la question, c'est parce qu'on a mentionné l'intervention des médias. Je voulais indiquer aux fins du compte rendu que j'avais reçu un coup de fil concernant une de mes préoccupations, et, oui, les homards. Cela ne fait plus partie de la discussion.

**Le sénateur Beaudoin:** Vous dites que cela ne fait plus partie de la discussion.

**Le sénateur Nolin:** Non, du moins pas en ce qui concerne le homard.

**Le sénateur Beaudoin:** Le deuxième point — je vais tenter de le résumer brièvement — concerne l'apparence de droit. Nos spécialistes nous ont dit que c'était nécessaire. Selon M. Mosley, il n'en est rien. Autour de la table, nous avons convenu que l'idée de conserver cet aspect n'était pas mauvaise. Nous voulons conserver la question de l'apparence de droit parce qu'il s'agit d'une règle d'interprétation. En droit civil, c'est ce qu'on appelle en français l'«apparence de droit». Nous en sommes venus à la conclusion qu'il n'était pas strictement nécessaire de conserver la notion, mais que ce n'était pas une mauvaise idée, étant donné qu'il s'agit d'une règle d'interprétation. C'était le point principal.

Third is without lawful excuse and necessity. We referred to the opinion of Justice Lamer in the *Ménard* case. Again, the amendment supports what was decided in the *Ménard* case.

Finally, the last amendment concerns the Aboriginal people. I agree with them. It is true that section 35 protects the collective rights of Aboriginals and that they have the right to kill. Senator Joyal, for example, gave a very good explanation of this. The experts told us that this amendment is unnecessary, that it is already in the Constitution. Again, we say that it is better to keep it as an amendment because an Aboriginal will not have the duty to prove each time that it is in the Constitution. There will be a non-derogation clause. I believe it is a good thing to do that, because without it an Aboriginal individual will be required each time to say: "No, we have those rights under section 35. It is in the Constitution." We go to court, and we have the onus of evidence, but it is not fair for the Aboriginal people. I think they should have the non-derogation clause.

**The Chairman:** I wish to clarify something before we go to the witnesses. When you are referring to amendments, I wish to make it clear to the witnesses that this committee has not put forward any amendments. Whether it does or does not may turn on the evidence that we hear here today. What has happened to date is that a number of problems have arisen, and some people have put forward possible solutions in the form of potential amendments and potential changes, but no amendments have been put forward. I would suggest, Senator Beaudoin, that when you use the word "amendment," you are talking about a possible amendment.

**Senator Beaudoin:** I agree entirely. I plead guilty. I apologize.

**Senator Stratton:** Ten years.

**Senator Andreychuk:** Hard labour.

**Senator Beaudoin:** I have many friends here.

**Senator Andreychuk:** You need a good defence lawyer.

**Senator Beaudoin:** We had the same debate the other day with Bill C-10A and Bill C-10B. I said from the beginning it is study of Bill C-C10B and Bill C-C10A. We have no bill before us and no amendments, only two studies. I do not want to go back to that.

I agree with the chairman. I should not use the word "amendment;" the correct phrase would be "possible amendment." Those four principles were discussed with the officials of the Department of Justice. We seem to agree on both sides with the principles of those four possible amendments, and I think the best thing to do is to raise our questions and ask them to reply, unless they want to make a declaration to begin.

Troisièmement, il y avait la question de l'excuse légitime et de la nécessité. Nous avons fait référence à l'opinion du juge Lamer dans l'arrêt *Ménard*. Une fois de plus, la modification va dans le sens de ce qui a été décidé dans l'arrêt *Ménard*.

Enfin, la dernière modification concerne les Autochtones. Je suis d'accord avec eux. Il est vrai que l'article 35 protège les droits collectifs des Autochtones et qu'ils ont le droit de tuer. Le sénateur Joyal, à titre d'exemple, a fourni une très bonne explication à ce sujet. Les spécialistes nous ont dit que la modification était superflue, que la notion faisait déjà partie de la Constitution. Une fois de plus, nous disons qu'il vaut mieux conserver la modification parce que l'Autochtone n'aura pas à prouver chaque fois que ce droit est prévu à la Constitution. Il y aura une clause de non-dérogation. Je pense que cela constitue une bonne solution puisque, sinon, un Autochtone sera chaque fois contraint de dire: «Non, nous avons ces droits en vertu de l'article 35. C'est dans la Constitution». Nous allons devant les tribunaux, et nous avons le fardeau de la preuve, mais ce n'est pas juste pour les Autochtones. Je pense qu'ils devraient bénéficier de la clause de non-dérogation.

**Le président:** Je souhaite apporter un éclaircissement avant de céder la parole aux témoins. Lorsque vous faites référence à des modifications, je tiens à préciser à l'intention des témoins que le comité n'a présenté aucune modification. À la lumière des témoignages d'aujourd'hui, il pourra décider de le faire ou de ne pas le faire. Jusqu'ici, un certain nombre de problèmes se sont posés, et certaines personnes ont présenté des solutions envisageables sous forme de modifications et de changements éventuels, mais aucune modification n'a été présentée. Lorsque vous utilisez le mot «modification», sénateur Beaudoin, je vous suggère d'utiliser l'expression «modification possible».

**Le sénateur Beaudoin:** Je suis tout à fait d'accord. Je plaide coupable. Toutes mes excuses.

**Le sénateur Stratton:** Dix années.

**Le sénateur Andreychuk:** De travaux forcés.

**Le sénateur Beaudoin:** Je ne compte plus mes amis, ici.

**Le sénateur Andreychuk:** Vous avez besoin d'un bon avocat.

**Le sénateur Beaudoin:** Nous avons eu le même débat l'autre jour à propos du projet de loi C-10A et du projet de loi C-10B. J'ai dit dès le départ qu'il s'agissait de l'étude du projet de loi C-C10B et du projet de loi C-C10A. Nous n'avons devant nous ni projet de loi ni modification; nous n'avons que deux études. Je ne veux pas revenir là-dessus.

Je suis d'accord avec le président. Je ne devrais plus utiliser le mot «modification»; l'expression correcte est plutôt «modification possible». Nous avons discuté de ces quatre principes avec les représentants du ministère de la Justice. Nous semblons convenir de part et d'autre des principes qui sous-tendent ces quatre modifications possibles, et je pense que la meilleure chose à faire consiste à poser nos questions et à inviter les témoins à y répondre, à moins qu'ils ne souhaitent faire une déclaration liminaire.



**Mr. Richard G. Mosley, Assistant Deputy Minister, Criminal Law Policy and Community Justice Branch, Department of Justice Canada:** It might assist the committee if I were to make a few remarks at this point in response to the honourable senator's invitation.

We understand the concern about the definition of animal. Although the policy intent was to leave as much flexibility in the statute as possible, there is a concern about the degree of uncertainty as to the extent the definition would cover. As far as the proposal is drop the reference to capacity to feel pain, we can well understand why the committee would wish to do that. This afternoon, I do not propose to offer any further comments with respect to that point, unless there is some assistance we can offer the committee about it.

On the second issue, colour of right, we also understand that the committee wishes to do something about that to offer comfort to those concerned that the legislation may unintentionally interfere with their practices — traditional, scientific or otherwise. On that point, we would offer a suggestion as to how it might be framed. We do have a proposal to offer the committee to consider when you come to clause-by-clause consideration of the bill. We have brought it with us this afternoon and would be pleased to share it with you. If you wish to have it circulated, Mr. Chairman, it is available in both official languages.

On the third point, without lawful excuse and necessity, we do have some concerns about that and would like to address that in greater detail. We believe it may add confusion to the statute, will not achieve the intended result, and should warrant very careful consideration by the committee.

The fourth point is the most difficult for us, and the most troubling. We have a fairly good idea of the nature of the amendment that the committee has considered in camera. May I stress, however, that neither my colleagues nor I have any idea how the press came to be in possession of your document. It is certainly not the practice of the Department of Justice. However, we have been given the opportunity to think about these proposals, and in doing so we are particularly troubled by the fourth one, for a variety of reasons that we would like to share with the committee this afternoon.

If I may, you are now receiving copies of the suggested redraft of the colour of right amendment, and the object of that is to incorporate the specific provisions of 429 that pertain to this question that has come before the committee. It is narrower than a simple reference to 429 as a whole. There are subsections of 429 that have no relevance to the subject matter that is before the committee, and it would be inappropriate, in our view, to cross-reference the section in its entirety.

**M. Richard G. Mosley, sous-ministre adjoint, Division de la politique en matière de droit pénal et de la justice communautaire, ministère de la Justice du Canada:** Il sera peut-être utile au comité que je formule ici quelques observations en réponse à l'invitation de l'honorable sénateur.

Nous comprenons les préoccupations que suscite la définition d'«animal». Même si l'intention stratégique était de faire en sorte que la loi conserve le plus de souplesse possible, on note une part d'incertitude en ce qui a trait aux éléments visés par la définition. En ce qui concerne la proposition d'éliminer toute référence à la capacité d'éprouver de la douleur, nous comprenons bien l'intention du comité en ce sens. Cet après-midi, je ne me propose pas de formuler de plus amples commentaires à ce sujet, à moins que nous ne puissions apporter de l'aide aux membres du comité à ce propos.

En ce qui concerne le deuxième point, c'est-à-dire l'apparence de droit, nous comprenons également l'intention du comité de faire quelque chose pour rassurer les personnes qui craignent que les dispositions législatives ne nuisent involontairement à leurs pratiques — traditionnelles, scientifiques ou autres. Sur ce point, nous avons une suggestion à faire sur les modalités possibles. Nous avons une proposition à formuler à l'intention du comité lorsqu'il en sera à l'étude du projet de loi article par article. Nous l'avons apportée avec nous cet après-midi, et nous nous ferons un plaisir de vous la communiquer. Si vous souhaitez la faire circuler, monsieur le président, elle est présentée dans les deux langues officielles.

En ce qui concerne le troisième point, à savoir l'excuse légitime et la nécessité, nous avons certaines préoccupations sur lesquelles nous aimerions revenir plus en détail. Nous pensons que la modification risque d'ajouter un élément de confusion à la loi, de ne pas produire le résultat escompté. En ce sens, le comité devrait l'étudier avec le plus grand soin.

Le quatrième point est celui qui nous apparaît comme le plus difficile et le plus troublant. Nous avons une idée relativement précise de la nature de la modification que le comité a envisagée à huis clos. Je précise toutefois que ni mes collègues ni moi n'avons la moindre idée de la façon dont la presse est entrée en possession de votre document. Il est certain que ce n'est pas la pratique en vigueur au ministère de la Justice. Cependant, on nous a donné l'occasion de réfléchir aux propositions. Pendant cet exercice, nous avons été particulièrement gênés par la quatrième, pour diverses raisons que j'aimerais communiquer cet après-midi aux membres du comité.

Avec votre permission, nous vous faisons maintenant circuler la refonte proposée de la modification concernant l'apparence de droit, et l'objectif est d'intégrer les dispositions précises de l'article 429 qui concernent la question soulevée devant le comité. La portée est donc réduite par rapport à une simple mention de l'article 429 dans son ensemble. Il y a des dispositions de l'article 429 sans objet avec la question à l'étude devant le comité, et il serait inapproprié, à notre avis, de faire référence à l'article dans sa totalité.

However, this does capture the notion — although it would mean removal of the reference to subsection 8(3) — the point of greatest concern to the committee, that is, the maintenance of the current content of subsection 429(2) in relation to offences of animal cruelty. We would suggest the words “to the extent that they are relevant,” in English, and “dans la mesure où ils sont pertinents,” in French, just to bring home the point that not all of 429(2) would be relevant in the context of animal cruelty provisions. We offer it to the committee for your consideration and we would be pleased to answer any questions you may have on that.

With regard to the third point that Senator Beaudoin has described, it would mean an amendment to 182.2(1)(c), so that it would read everyone who “kills an animal without lawful excuse and without necessity.” Our understanding is that this is believed to import the *Ménard* test in the decision of the Quebec Court of Appeal, which has been very much at the heart of the discussions over the past months.

The *Ménard* test, as you know, interprets the term “unnecessary” in the context of what would be with these amendments 182.2(1)(a) in relation to the causing of pain, suffering or injury. It is not clear to us what “without necessary” means or what it would be interpreted to mean. However, we are concerned that it would be interpreted differently from the *Ménard* test. The *Ménard* test is not an appropriate test for the offence of unlawful killing. The term “unnecessary” in 182.2(1)(a) was interpreted to contain two elements: one, a lawful purpose for engaging in the behaviour that has caused harm; and two, the reasonableness of the means chosen to achieve the objective plus in an interpretation of “reasonableness” the notion of proportionality between the purpose and the pain caused.

That test makes sense in the context of harm or injury. If the purpose of the killing is lawful, there remains an obligation to cause as little pain as is reasonably possible. It does not make sense in the case of killing because all that is required for that to be outside of the scope of the enactment is that the killing be lawful.

**The Chairman:** May I interrupt? On that issue, which I have asked about before, I need clarification with respect to the *Jorgensen* case. This is a new offence created under the Criminal Code. If I have a provincial hunting licence, which is my lawful excuse, how does that square with the *Jorgensen* decision?

**Ms. Joanne Klineberg, Counsel, Criminal Law Policy, Department of Justice Canada:** To clarify your question, slightly, it is not a new offence; it is an expanded offence. It is important to bear in mind that there are offences in the Criminal Code today that make it an offence to kill an animal kept for a lawful purpose without a legal excuse.

**The Chairman:** There is no general offence to kill an animal without lawful excuse.

Cependant, la modification porte sur le point — même s'il faut pour cela retirer la référence au paragraphe 8(3) — le point qui préoccupe le plus le comité, à savoir le maintien du contenu actuel du paragraphe 429(2) relativement aux infractions qui concernent la cruauté envers les animaux. Nous proposons les mots «dans la mesure où ils sont pertinents» en français, et «to the extent that they are relevant», en anglais, pour bien montrer que ce n'est pas tout le paragraphe 429(2) qui s'appliquerait dans le contexte des dispositions relatives à la cruauté envers les animaux. Nous faisons la suggestion au comité, et nous nous ferons un plaisir de répondre à vos questions à ce sujet.

En ce qui concerne le troisième point décrit par le sénateur Beaudoin, il faudrait modifier l'alinéa 182.2(1)(c), selon lequel commettrait une infraction quiconque «tue un animal sans excuse légitime ni nécessité». Ce que nous comprenons, c'est que la mesure permettrait d'importer le critère défini dans *Ménard* dans la décision de la Cour d'appel du Québec, qui a monopolisé une bonne part des débats au cours des derniers mois.

En vertu du critère défini dans *Ménard*, comme vous le savez, on interprète l'expression «sans nécessité» dans le contexte de ce qui accompagnerait les modifications de l'alinéa 182.2(1)(a) relativement au fait de causer une douleur, une souffrance ou une blessure. À nos yeux, la signification de «sans nécessité» n'est pas claire, pas plus que l'interprétation qui en serait donnée. Nous craignons donc que l'idée ne soit interprétée de façon différente que dans le critère défini dans *Ménard*. Ce dernier ne s'applique pas à l'infraction que représente le fait de tuer sans excuse légitime. Selon l'interprétation qui en a été faite, l'expression «sans nécessité» figurant à l'alinéa 182.2(1)(a) comporte deux éléments: premièrement, une intention licite à l'origine du comportement ayant causé le tort; deuxièmement, le caractère raisonnable des moyens choisis pour parvenir à l'objectif, plus, dans l'interprétation du caractère raisonnable, l'idée de proportionnalité entre l'objectif et la douleur causée.

Ce critère se justifie dans le contexte du tort ou de la blessure. Si l'intention de tuer est licite, on n'en a pas moins l'obligation de causer le moins de douleur qu'il est raisonnablement possible de le faire. Cela n'a pas de sens dans le contexte du fait de tuer puisque, pour faire en sorte que cela échappe à la portée de la loi, il suffit que le fait de tuer soit licite.

**Le président:** Puis-je vous interrompre? À ce propos, et j'ai déjà posé la question, j'ai besoin d'éclaircissements en rapport avec l'arrêt *Jorgensen*. Il s'agit d'une nouvelle infraction créée en vertu du Code criminel. Si je suis titulaire d'un permis de chasse provincial, lequel représente mon excuse légitime, comment cela cadre-t-il avec l'arrêt *Jorgensen*?

**Mme Joanne Klineberg, avocate, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice du Canada:** Pour clarifier votre question, légèrement, je précise qu'il ne s'agit pas d'une nouvelle infraction; il s'agit d'une infraction élargie. Il ne faut pas oublier que le Code criminel prévoit aujourd'hui que le fait de tuer un animal pour des fins licites sans excuse légitime constitue une infraction.

**Le président:** Le fait de tuer un animal sans excuse légitime ne constitue pas une infraction générale.



**Ms. Klineberg:** That is correct for animals kept for lawful purpose and cattle. I will respond to the *Jorgensen* issue. It is not the existence of provincial legislative schemes that is the legal excuse. Those legislative schemes under provincial law are evidence of a common law excuse and a common law purpose for killing the animal. They themselves do not create the legal excuse; rather, they are evidence of there being a purpose at common law that justifies the killing of the animal.

Under the offence of killing an animal kept for a lawful purpose without a legal excuse, euthanasia has been held to be a legal excuse, although I do not believe there are provincial statutes that say euthanasia is permissible. It is a commonly accepted reason to allow people to kill their animals.

That is what is encompassed by the notion of legal excuse in this provision. The existence of provincial regimes is further support for these purposes for which we kill animals, but it is not, in and of itself, excuse under the criminal law.

**The Chairman:** However, at present, it is not a criminal offence for me to shoot a moose. I have to abide by certain provincial regimes, that is, getting a licence, hunting in a certain area at a certain time of year, et cetera. Right now, if this were to become the law and I were to shoot that animal, I would then have to move to the next part and ask whether I had a lawful excuse for doing that. Could I wave my provincial hunting licence and say that this is my lawful excuse?

According to the Hon. Justice John Sopinka in *Jorgensen*, I could not do that.

**Ms. Karen Markham, Counsel, Criminal Law Policy, Department of Justice Canada:** I think the *Jorgensen* context is somewhat different. The *Jorgensen* context spoke to the issue of a mistake as to the application of the criminal law. In this particular situation, with the evolution of the provisions relating to lawful excuse, as Ms. Klineberg indicated, the evolution of the law in respect of animals is somewhat different than it is in respect of people. If you go back earlier in time, it was lawful to do essentially anything to an animal. It was only over time that certain activities became prohibited and certain areas became regulated. In some respects, it is the reverse of how we tended to describe criminal behaviour and liability with people.

In the particular context that you are mentioning, hunting, for example, has been recognized at the common law as a lawful purpose since the beginning of time. It has tended to be with the evolution of law that it is only if the activity is expressly prohibited that it becomes problematic.

We have been using animals for different purposes over time. In *Ménard*, there is reference to various common law uses of animals. I do not think the *Jorgensen* application is relevant to

**Mme Klineberg:** C'est vrai pour les animaux conservés à des fins licites de même que pour le bétail. Je vais répondre à la question que vous avez soulevée à propos de l'arrêt *Jorgensen*. L'excuse juridique ne réside pas dans l'existence des régimes législatifs provinciaux. Aux termes du droit provincial, ces régimes législatifs montrent que, en common law, il existe une excuse et l'intention de tuer l'animal. Ces régimes ne créent pas l'excuse juridique en eux-mêmes; ils montrent plutôt qu'il existe en common law une intention qui justifie le fait de tuer l'animal.

En ce qui concerne l'infraction que constitue le fait de tuer un animal conservé à des fins licites sans excuse juridique, on a soutenu que l'euthanasie constituait une excuse juridique, même si, pour ma part, je ne connais pas de loi provinciale disant que l'euthanasie est autorisée. Il s'agit d'un motif généralement admis permettant à des personnes de tuer leurs animaux.

Voilà ce que comporte la notion d'excuse juridique que renferme la disposition. L'existence de régimes provinciaux constitue un soutien de plus pour les raisons qui font que nous tuons des animaux, mais ce n'est pas, en soi, une excuse en droit pénal.

**Le président:** Cependant, à l'heure actuelle, le fait de tuer un orignal ne constitue pas une infraction pénale. Je dois me conformer à certains régimes provinciaux, c'est-à-dire obtenir un permis, chasser dans une certaine région à une certaine époque de l'année, et cetera. Si, dans l'état actuel des choses, le projet de loi était adopté et que je tuais le même animal, je devrais passer à la partie suivante et me demander si j'avais une excuse légitime de faire ce que j'ai fait. Puis-je agiter mon permis de chasse provincial et affirmer qu'il constitue mon excuse légitime?

Selon l'honorable juge John Sopinka dans *Jorgensen*, je ne pourrais pas le faire.

**Mme Karen Markham, avocate, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice du Canada:** Je pense que le contexte de *Jorgensen* est un peu différent. Dans *Jorgensen*, on fait référence à une erreur relativement à l'application du droit pénal. Dans ce cas particulier, avec l'évolution des dispositions relatives à l'excuse légitime, comme Mme Klineberg l'a indiqué, le droit concernant les animaux a évolué d'une façon tant soit peu différente de celle qui concerne les personnes. Si vous remontez dans le temps, il était légitime de faire subir à peu près n'importe quoi à un animal. Ce n'est qu'au fil des ans que certaines activités ont été interdites et que certains secteurs ont été réglementés. À certains égards, c'est le contraire de ce que nous avons tendance à faire pour décrire le comportement criminel et la responsabilité des personnes.

Dans le contexte particulier que vous décrivez, la chasse, par exemple, est, depuis la nuit des temps, considérée comme une fin légitime en common law. En vertu de l'évolution du droit, ce n'est que lorsque l'activité est expressément interdite qu'un problème se pose.

Au fil des ans, nous avons utilisé les animaux à des fins diverses. Dans *Ménard*, on fait référence à diverses utilisations des animaux en common law. Je ne crois pas que l'application de

that question. The lawful excuse, as Ms. Klineberg has indicated, is evidence of the common law purpose, which is well recognized with the evolution of the use of animals over time.

**Mr. Mosley:** I should like to add to that. The “without necessity” language would not offer you any further protection in that context. Simply having a hunting licence is not in itself evidence of necessity. You may be able to argue, if you were a subsistence hunter, that it added something to it, but that is a highly dubious proposition.

**Senator Cools:** I tend to agree with the chairman that 182.2(1)(c) is a new offence in that it attempts to be a blanket inclusive offence qualified by lawful excuse. Ms. Markham said that the situation in *Jorgensen* is slightly different. You also said that hunting is killing for a lawful purpose. Perhaps for the committee’s sake, you could explain to us the difference between killing for lawful purpose and killing without lawful excuse. I see those two statements as dramatically different.

**Ms. Markham:** The test with respect to the lawful purpose as we know is part of the *Ménard* test. Very often, the issue of industry practices — activities that happen all the time — do not play into the cruelty provisions in the code because usually when there is an assessment of whether the killing was with a lawful excuse we are into situations — and there is case law to this effect — where, say, a dog comes onto someone’s property and is either menacing the sheep or the family and the person then shoots the dog and kills it. In that particular situation, the court is engaged in a discussion of whether the actions of the individual provided the individual with a lawful excuse to do what he or she did.

We tend not to get into the issue of lawful excuse in the context of industry practices. The use of animals in those contexts is well recognized at common law. It tends to be that the case law focuses on a more narrow consideration of a lawful excuse in the killing context.

**Senator Joyal:** Clause 182.2(1)(c) reads in English, “kills an animal without lawful excuse.” The word “lawful” has a very specific legal connotation. It refers to the law. In French it says, “Tue un animal sans excuse légitime.”

I call upon my colleagues, Senator Nolin and Senator Beaudoin, in particular. “Sans excuse légitime” is much broader than the “lawful” aspect — it could refer to any social cause; lawful is law, and we know it is law in the context of the Criminal Code. It is very clear. You are puzzled by that because when I say I hold a hunting licence from a provincial government, I am lawful; I kill with a lawful excuse, I have a licence. However, if I say I kill “sans excuse légitime,” the excuse is much broader.

*Jorgensen*, soit pertinente dans ce contexte. L’excuse légitime, comme Mme Klineberg l’a indiqué, traduit l’objectif de la common law, bien reconnu dans l’évolution de l’utilisation des animaux au fil du temps.

**M. Mosley:** J’aimerais ajouter quelque chose à ce sujet. La formule «sans nécessité» ne vous fournirait aucune garantie dans ce contexte. Le seul fait d’être titulaire d’un permis de chasse ne constitue pas en soi une preuve de nécessité. Vous pourriez soutenir, si vous étiez chasseur de subsistance, qu’il ajoute un élément en ce sens, mais il s’agit d’une proposition des plus douteuses.

**Le sénateur Cools:** J’ai tendance à être d’accord avec le président pour dire que la l’alinéa 182.2(1)c) est une nouvelle infraction en ce sens qu’il tente de définir une infraction générale englobante nuancée par l’idée de l’excuse légitime. Mme Markham a dit que la situation était légèrement différente dans *Jorgensen*. Vous avez aussi dit que le chasseur tue pour une fin licite. Pour le bénéfice du comité, peut-être pourriez-vous nous expliquer la différence entre le fait de tuer un animal pour une fin licite et le fait d’en tuer sans excuse légitime. À mes yeux, les deux énoncés sont radicalement différents.

**Mme Markham:** En ce qui concerne l’excuse légitime, c’est le critère défini dans l’arrêt *Ménard* qui constitue la référence. Très souvent, on ne tient pas compte de la question des pratiques industrielles — les activités qui se produisent tout le temps — dans les dispositions du Code relatives à la cruauté envers les animaux parce que, habituellement, lorsqu’il s’agit d’évaluer si telle ou telle personne avait une excuse légitime pour tuer, nous nous retrouvons dans des cas — et il existe une jurisprudence à ce propos — où, disons, un chien s’est immiscé sur la propriété de quelqu’un et menace les moutons ou la famille, et quelqu’un abat le chien. Dans un tel cas, la Cour doit trancher si l’intéressé avait une excuse légitime pour faire ce qu’il a fait.

Nous avons tendance à ne pas tenir compte de la question de l’excuse légitime dans le contexte des pratiques industrielles. L’utilisation des animaux dans ces contextes est bien admise en common law. Ce qui se produit, c’est que la jurisprudence met l’accent sur un examen plus étroit de l’excuse légitime en rapport avec le fait de tuer.

**Le sénateur Joyal:** En anglais, l’alinéa 182.2(1)c) se lit comme suit: «kills an animal without lawful excuse». Le mot «lawful» a une connotation juridique très précise. Il renvoie au droit. En français, on dit: «tue un animal sans excuse légitime».

Je fais appel à mes collègues, le sénateur Nolin et le sénateur Beaudoin, en particulier. «Sans excuse légitime» est une notion beaucoup plus large que celle que représente le mot anglais «lawful» — lequel pourrait renvoyer à n’importe quelle cause sociale; le mot «lawful» renferme le mot «law», et nous savons qu’il s’agit de la loi dans le contexte du Code criminel. C’est très clair. C’est déroutant parce que, quand je dis que je suis titulaire d’un permis de chasse délivré par un gouvernement provincial, je me conforme à la loi et je tue avec une excuse légitime puisque je suis titulaire d’un permis. Si, en revanche, je dis tuer «sans excuse légitime», l’excuse est beaucoup plus large.



**Mr. Mosley:** “Without lawful excuse” and its equivalent in French are terms of art, which means they have been employed in the statutes for many years. The English is not limited to something that is, for example, set out in a statute or regulation. It has a broader connotation than that.

Let me quote from the Ontario Court of Appeal decision in *Royka*. It says in part:

The use of the expression “without lawful excuse” in offence-creation provisions has long been a common one. No standard or comprehensive meaning can be ascribed to it. In the absence of a special definition being given to it, its meaning has to be determined from the object of the legislation in which it appears and the subject-matter of its immediate context.”

I would also cite the 1988 Supreme Court of Canada decision in *Ireco Canada II Inc. et al.* That decision reads in part, as follows:

In our view, the term also includes any honest and reasonable belief in a state of facts which if they had been as the accused believed them to be would have made his act innocent. Such excuses would be consistent with the principles of the common law.

The term that the honourable senator has quoted in French is used as commonly as the equivalent of “without lawful excuse” in our statutes. There is no distinction in law between the French and English versions. They are both interpreted with the same meaning.

**Senator Cools:** This is getting worse.

**Senator Andreychuk:** I wanted to follow up that a provincial licence might be evidentiary proof to a certain extent. It may be one method you could use to prove that you have a lawful excuse, but common law prevails. That is precisely why I think that it is different here. The common law before was an evolving issue. I do not think the standards of lawful excuse 100 years ago is the same as it was 50 years ago. We have case law to prove that.

It is troublesome that, if this is put in, I see any judge, very correctly, being able to look at community standards and today's society and judge it against previous decisions and come to a different conclusion — in other words, common law would be moved in a different direction.

Am I correct in my assessment?

**Ms. Markham:** The concept that the common law is dynamic certainly is one that is reflected in the case law. I would agree, senator. It is really a question of policy whether people assess that to be a good thing or not.

However, the case law has recognized that the law is a living tree. It is dynamic, to some degree. Certainly, there are parameters as to what constitutes part of the consideration in terms of the test.

**M. Mosley:** «Without lawful excuse» et son équivalent français sont des termes techniques, c'est-à-dire qu'on les utilise dans les lois depuis des années. L'anglais ne se limite pas à quelque chose qui est, par exemple, défini dans une loi ou un règlement. La connotation est beaucoup plus vaste.

Permettez-moi de citer la décision rendue par la Cour d'appel de l'Ontario dans *Royka*. On y lit notamment ceci:

L'utilisation de l'expression «sans excuse légitime» dans des dispositions où sont créées des infractions est depuis longtemps répandue. On ne peut y accoler aucune signification normalisée exhaustive. En l'absence d'une définition particulière, on doit déterminer sa signification à partir de l'objet du texte de loi dans laquelle elle figure et de son contexte immédiat.

Je vais également citer l'arrêt *Ireco Canada II Inc. et al.* rendu par la Cour suprême en 1988. On y lit notamment:

À notre avis, l'expression traduit aussi la conviction sincère et raisonnable qu'il existe un état de faits qui, s'ils avaient réellement existé comme l'accusé l'a cru, auraient rendu son acte non répréhensible. De telles excuses seraient jugées conformes aux principes de la common law.

L'expression que l'honorable sénateur a citée en français est fréquemment utilisée comme équivalent de «without lawful excuse» dans nos lois. En droit, il n'y a aucune distinction entre la version française et la version anglaise. Les deux sont interprétées comme si elles avaient la même signification.

**Le sénateur Cools:** La situation se dégrade.

**Le sénateur Andreychuk:** Je voulais ajouter qu'un permis provincial peut, dans une certaine mesure, constituer une donnée probante. C'est une méthode qu'on peut utiliser pour prouver qu'on avait une excuse légitime, mais la common law a préséance. C'est précisément pourquoi je pense que, dans ce cas-ci, la situation est différente. La common law a connu une évolution. Je ne crois pas que les critères qui s'appliquaient à une excuse légitime il y a 100 ans sont les mêmes qu'il y a 50 ans. La jurisprudence le montre.

Ce qui me préoccupe, c'est que, si nous incluons ce principe, tout juge pourrait, tout à fait correctement, examiner les normes communautaires et la société d'aujourd'hui et comparer les faits à des décisions antérieures pour en venir à une conclusion différente — en d'autres termes, la jurisprudence pourrait prendre une orientation différente.

Mon évaluation est-elle fondée?

**Mme Markham:** Il est certain que la jurisprudence rend compte du fait que la common law est dynamique. Je suis d'accord, sénateur. La question de savoir s'il s'agit d'une bonne chose ou non relève des politiques.

Cependant, la jurisprudence a reconnu que le droit est un arbre vivant. Il est jusqu'à un certain point dynamique. De toute évidence, il existe des paramètres quant à ce qui fait partie du critère appliqué.

**Senator Andreychuk:** If a growing group of people in Canada believe that eating meat is not appropriate or that killing in abattoirs is not appropriate, a judge might, within the scope of the discretion of the court, using the word of a dynamic common law, come to the conclusion that the act was in fact committed without lawful excuse.

If we are putting in legislation, my concern is that hunters, fishers, workers in abattoirs and religious people may encounter a problem. They know the activity they have today maybe lawful but it may not be lawful tomorrow. What do they use to judge whether what they are doing is lawful or unlawful? It puts them into the position of having to defend themselves in court. A judge may say, "I do not care that it was done yesterday. Today, I have come to the conclusion that your excuse is not lawful."

I am trying to get rid of that unease in order that the legislation is clear on what individuals can or cannot do. Good criminal law tells people what is legitimate and what, thus, they can do. Conversely, it tells people what they cannot do and that they will be charged should they do the thing in question. There is a grey area here that troubles me.

**The Chairman:** Before you reply, Ms. Markam, may I add something that I find just as troublesome about Senator Andreychuk's point. If you are going to rely on the common law as a lawful excuse, how does that square with the fact that once you codify the common law it no longer exists? You are putting in a new offence of killing an animal. You then must go to a lawful excuse, not the common law, to find whether you are excused from doing it.

**Ms. Markham:** I shall answer both honourable senators at the same time. I understand the discomfort with a concept that seems amorphous and vague. The fact that the words "lawful excuse" are in the Criminal Code is not a codification of the defence. The courts will continue to interpret, to breath life into, what that means. The difficulty about the animal cruelty context is that it is fact-specific. There is a need to use concepts that have enough flexibility within them to be responsive to the many different fact situations in which these various activities can occur. That is part of the problem — it feels like it is not nailing it down. However, the not nailing down parts is perhaps one of its strengths, because it can be responsive to different situations.

In terms of the concern about the lawful purpose, Senator Andreychuk, in your example, you moved to a situation where the court would be determining a *Ménard* test. The courts have tended to see lawful purposes with a very broad brush — large categories of hunting and fishing — and have tended to accept them as common law rights that people have had for a long time.

**Le sénateur Andreychuk:** Si de plus en plus de Canadiens croient que le fait de manger de la viande est inapproprié ou que tuer des animaux dans les abattoirs est inapproprié, un juge pourrait, en vertu des pouvoirs discrétionnaires du tribunal et de la lettre d'une common law dynamique, en venir à la conclusion que le geste a dans les faits été posé sans excuse légitime.

Ce que je crains si on légifère cette question, c'est que les chasseurs, les pêcheurs, les travailleurs d'abattoir et des personnes qui pratiquent telle ou telle religion risquent de faire face à un problème. Ces personnes savent que l'activité à laquelle elles se livrent est légitime aujourd'hui, mais qu'elle risque de ne pas l'être demain. Par quel moyen peuvent-elles déterminer si ce qu'elles font est légitime ou illégitime? Elles risquent de devoir se défendre devant le tribunal. Un juge pourra dire: «Peu importe comment on faisait les choses hier. Aujourd'hui, j'en suis venu à la conclusion que votre excuse n'est pas légitime».

J'essaie de me débarrasser de ce malaise pour obtenir que les textes de loi établissent clairement ce qu'on peut et ne peut pas faire. Le droit pénal de qualité indique aux justiciables ce qui est légitime et, par voie de conséquence, ce qu'ils peuvent faire. À l'inverse, il précise à l'intention des justiciables ce qu'ils ne peuvent pas faire et les accusations auxquelles ils s'exposent s'ils font la chose en question. Il y a ici une zone grise qui m'inquiète.

**Le président:** Avant que vous ne répondiez, madame Markam, puis-je ajouter une chose qui m'apparaît tout aussi troublante que le point que le sénateur Andreychuk vient de faire valoir? Si vous allez utiliser la common law comme excuse légitime, comment concilier cette approche avec le fait que, une fois la common law codifiée, elle n'existe plus? On crée une nouvelle infraction, en l'occurrence le fait de tuer un animal. Puis on doit invoquer une excuse légitime, pas la common law, pour déterminer si on était fondé à le faire.

**Mme Markham:** Je vais répondre aux deux honorables sénateurs en même temps. Je comprends le malaise qu'inspire une notion qui semble vague et floue. Le fait que les mots «excuse légitime» figurent dans le Code criminel n'équivaut pas à une codification de la défense. Les tribunaux continueront d'interpréter la signification de ces mots, de leur insuffler de la vie. En ce qui concerne la cruauté envers les animaux, la difficulté vient du fait qu'on a affaire à des faits précis. On doit utiliser des notions suffisamment souples pour s'adapter aux nombreuses situations de fait différentes dans lesquelles ces diverses activités s'effectuent. Cela fait partie du problème — on a l'impression de ne pas pouvoir arrêter les choses une fois pour toutes. Cependant, c'est cette impossibilité d'arrêter les choses une fois pour toutes qui est l'un des points forts de ce système, dans la mesure où il peut s'adapter à des situations différentes.

En ce qui concerne la préoccupation relative à la fin légitime, sénateur Andreychuk, vous avez, dans votre exemple, évoqué une situation où un tribunal serait appelé à déterminer l'application du critère énoncé dans *Ménard*. Les tribunaux ont eu tendance à définir des fins légitimes très générales — de vastes catégories de chasse et de pêche — et à les accepter comme des droits que les citoyens exercent depuis très longtemps en vertu de la common law.



You talked about the abattoir situation. There was the meat packers case, in B.C., which involved an inquiry, not in terms of the legitimacy of using animals for food, but in terms of whether the methods used caused unnecessary pain. That is perhaps a separate inquiry.

In terms of vegetarians challenging the law in a particular situation, there are many protections in the code against, depending on your perspective, what one might call a frivolous prosecution. As the committee knows, protections were recently added to the Criminal Code in the form of section 507.1 that make it much more difficult for private individuals to bring private prosecutions to challenge these practices.

There are different ways to get at a concern, and I think the protections currently in the code, in terms of the use of the courts for advancing particular agendas, are well in place to avoid that happening. I am not sure that an attempt to pin down the concept of lawful excuse is the best avenue for bringing that certainty to the law, because this particular law in this particular context has to retain flexibility to be responsive to the myriad of fact situations that come before the courts.

**Senator Bryden:** Clause 182.2(1)(c) says:

Every one commits an offence who, wilfully or recklessly,

(c) kills an animal without lawful excuse.

I, and thousands of other people, hunt for pleasure. We do not hunt for meat or for trophies; we hunt for pleasure. That displeases a good number of people, and I understand that, but is hunting for pleasure a lawful excuse? Forget about the engrafting of provincial law and regulations. Is hunting for pleasure, killing an animal or a bird, if you are successful, a lawful excuse under this?

**Ms. Markham:** Hunting has been with us since the beginning of time, so although it is difficult to comment on particular practices, my legal opinion is that there is nothing in this bill that would threaten activities that are recognized in common law and that have been practiced for many years. I would say that hunting is not at risk under the provisions of this bill.

**Senator Bryden:** I mean hunting for pleasure. I do not have any problem with Senators Watt and Adams, who are hunting for meat. They think I am nuts to be out there freezing my butt and hunting for pleasure. Nonetheless, thousands of people hunt and fish for pleasure, and I am one of them. I absolutely cannot excuse myself by saying that I need the meat. I do not know that I can simply accept your categorical statement that hunting for pleasure would be accepted because hunting has been recognized as a legitimate practice for years and years.

Vous avez fait allusion au cas des abattoirs. Il y a eu le cas des exploitants d'abattoirs de la Colombie-Britannique, où on a mené une enquête, non pas tant sur le caractère légitime de l'utilisation d'animaux pour l'alimentation, mais de celui des méthodes utilisées, qui causaient de la douleur sans nécessité. Il s'agit peut-être d'une enquête distincte.

En ce qui concerne la possibilité que les végétariens contestent la loi dans une situation particulière, on trouve dans le Code de nombreuses protections contre ce qui pourrait être appelé, selon le point de vue de chacun, des poursuites frivoles. Comme le savent les membres du comité, on a récemment ajouté des protections dans le Code criminel, soit l'article 507.1, qui compliquent la tâche des personnes souhaitant tenter des poursuites à titre privé pour contester de telles pratiques.

Il y a différentes façons d'aborder une préoccupation, et je pense que les protections qui figurent aujourd'hui dans le Code, du point de vue de l'utilisation des tribunaux pour faire avancer telle ou telle cause particulière, réussissent bien à éviter de telles démarches. Je ne suis pas certaine qu'une tentative de faire préciser la notion d'excuse légitime constitue la meilleure façon d'intégrer à la loi un tel élément de certitude parce que la loi en question, dans ce contexte particulier, est suffisamment souple pour s'adapter à la myriade de situations de fait présentées devant les tribunaux.

**Le sénateur Bryden:** À l'alinéa 182.2(1)c), on dit:

Commets une infraction quiconque, volontairement ou sans se soucier des conséquences de son acte:

c) tue un animal sans excuse légitime.

À l'instar de milliers de personnes, je chasse pour le plaisir. Nous ne chassons ni pour la viande ni pour les trophées. Nous chassons pour le plaisir. Cette activité déplaît à un grand nombre de personnes, et je le comprends, mais le fait de chasser pour le plaisir constitue-t-il une excuse légitime? Oubliez l'encadrement des lois et des règlements provinciaux. Chasser pour le plaisir, tuer un animal ou un oiseau, à supposer que vous arriviez à vos fins, constitue-t-il une excuse légitime dans ce contexte?

**Mme Markham:** Nous chassons depuis la nuit des temps: même s'il est difficile de commenter des pratiques particulières, mon opinion juridique est que rien dans le projet de loi ne menace des activités reconnues en common law et pratiquées depuis des années. Je dirais que les dispositions du projet de loi ne font pas courir de risque à la chasse.

**Le sénateur Bryden:** Je veux parler de la chasse pour le plaisir. Le cas des sénateurs Watt et Adams, qui chassent pour la viande, ne me pose pas de problème. Ils me croient fou d'aller me geler le derrière en allant chasser pour le plaisir. Néanmoins, des milliers de personnes chassent et pêchent pour le plaisir, et je suis l'une d'entre elles. Je ne peux absolument pas invoquer comme excuse le fait d'avoir besoin de la viande. Je ne sais pas si je peux accepter votre affirmation catégorique selon laquelle la chasse pour le plaisir serait acceptée du fait qu'il s'agit d'une activité reconnue comme légitime depuis des années.

**Ms. Klineberg:** I would have no hesitation whatsoever agreeing with what Ms. Markham has said, that hunting is a common law legal excuse for killing an animal. Lawful excuses sometimes get codified in the case law. In fact, in *Ménard*, Justice Lamer says, in part, the following: “The animal is subordinate to nature and to man. It will often be in the interest of man to kill wild or domestic animals, to subjugate them and, to this end, to tame them with all the consequences,” et cetera. This is one of the ways in which the courts make declarations about what common law acceptable activities are. It is clear in *Ménard* case. In this case, Lamer also talks about a number of other purposes, such as euthanizing pets if they get too old or too numerous, or engaging in animal research. He also clearly says killing wild animals.

Going back to *Ménard*, there is a lot in here that states what common law acceptable activities are.

**The Chairman:** With all due respect, that was before we started considering this offence of killing an animal. The point that I am having a lot of trouble with and do not seem to be getting a clear answer to is this: Does the common law right to kill through a hunt disappear as soon as the Criminal Code makes provision for killing animals and committing an offence? That is what I cannot get past.

**Ms. Klineberg:** I cannot see why it would, if the expression there is still “kills an animal without lawful excuse,” which is open-ended, context-specific and has no special meaning when the Parliament uses it that way. That is what the Supreme Court has said about it. It is a flexible and broad generic term. The other difference that is important to keep in mind is that “without lawful excuse” has been incorporated into the offence provision itself, unlike the other offences where resort is sometimes made to section 429. That is where the defences are. They fall outside of what the offence elements are. In this case, and in the poisoning offence, the offence is not that it is an offence to kill; the offence is that it is an offence to kill without lawful excuse. That means that it is part of the Crown’s case to prove that there was no lawful excuse from the start. The offence is not simply killing. The offence is built into what the elements are.

**The Chairman:** The offence is killing an animal under 182.2(1)(c). There is no defence to it, but you could have an excuse for doing it. It says, “killing an animal without lawful excuse.” Once you have committed the offence, you move on to see if you have lawful excuse to do it. That is the way I am reading it.

**Ms. Markham:** To take that one point further, the Crown as a practical matter will have to prove the killing and the absence of an excuse. Because the lawful excuse is a common law concept, one can have reference to the case law to talk about the different types of excuses that might be applicable, depending on the fact

**Mme Klineberg:** Je n’aurais aucune hésitation à donner raison à ce qu’a dit Mme Markham, à savoir que la chasse constitue, en common law, une excuse légitime pour tuer un animal. Souvent, les excuses légitimes sont codifiées dans la jurisprudence. En fait, dans *Ménard*, le juge Lamer écrit notamment ce qui suit: «L’animal est subordonné à la nature et à l’homme. Il est souvent dans l’intérêt de l’homme de tuer des animaux sauvages ou domestiques, de les soumettre, et, à cette fin, de les apprivoiser avec toutes les conséquences que cela peut entraîner pour eux», et cetera. C’est l’un des moyens par lesquels les tribunaux peuvent statuer sur les activités acceptables en common law. Cela ressort clairement dans l’arrêt *Ménard*. Dans ce cas, le juge Lamer évoque aussi un certain nombre d’autres fins, par exemple l’euthanasie des animaux domestiques trop vieux ou trop nombreux, ou encore la recherche sur les animaux. Il évoque aussi clairement le fait de tuer des animaux sauvages.

Si on en revient à *Ménard*, on trouve dans l’arrêt de nombreux éléments qui définissent les activités acceptables en common law.

**Le président:** Avec tout le respect que je vous dois, c’était avant que nous ne commencions à envisager de faire une infraction du fait de tuer un animal. La question qui me préoccupe au plus haut point et à laquelle je n’arrive pas à obtenir de réponse claire est la suivante: le droit en common law de tuer un animal à la chasse disparaît-il dès lors que le Code criminel crée une infraction en rapport avec le fait de tuer un animal? Voilà ce que je n’arrive pas à démêler.

**Mme Klineberg:** Je ne vois pas pourquoi ce droit disparaîtrait si l’expression utilisée est toujours «tue un animal sans excuse légitime», laquelle est ouverte, s’inscrit dans un contexte précis et n’a pas de signification particulière lorsque le Parlement l’utilise de cette façon. C’est ce que la Cour suprême en a dit. Il s’agit d’une expression souple appartenant à une vaste catégorie générale. L’autre différence, c’est qu’on doit garder présent à l’esprit que l’expression «sans excuse légitime» a été intégrée à la disposition sur l’infraction proprement dite, contrairement à d’autres infractions, où on fait parfois référence à l’article 429. Voilà où résident les défenses. Elles échappent à ce que sont les éléments de l’infraction. Dans ce cas, et quant à l’infraction relative à l’empoisonnement, l’infraction ne vient pas du fait qu’il n’est pas permis de tuer; l’infraction vient du fait qu’il n’est pas permis de tuer sans excuse légitime. Cela revient à dire qu’il incombe à la Couronne de prouver qu’il n’y avait pas d’excuse légitime dès le départ. L’infraction ne peut se résumer au simple fait de tuer. L’infraction est fondée sur les éléments présents.

**Le président:** L’infraction dont il est question, c’est tuer un animal aux termes de l’alinéa 182.2(1)c). Aucune défense ne s’y rattache, mais l’intéressé peut avoir une excuse. On dit: «tuer un animal sans excuse légitime». Une fois l’infraction commise, on se demande si l’intéressé avait ou non une excuse légitime. C’est la lecture que j’en fais.

**Mme Markham:** Pour pousser la réflexion un cran plus loin, je précise que la Couronne, sur le plan pratique, sera tenue de prouver le fait d’avoir tué et l’absence d’excuse. Parce que l’excuse légitime est un concept de common law, on peut faire référence à la jurisprudence pour évoquer les divers types d’excuse



situation. The court will also have reference to common usage of animals over the years. In the particular situation that you have described, the Crown will have to satisfy the court not only that the killing was done but also that there was not an excuse for the killing.

**The Chairman:** Why was this particular clause put in to begin with? The intent of the legislation is to increase penalties, and we are all in favour of that, and to protect animals, and we are all in favour of that. Why was that clause section put in?

**Ms. Markham:** Sections 444 and 445 of the Criminal Code refer to animals kept for a lawful purpose, which for the most part means animals that are owned or kept under the protection, if you like, of an individual. The policy of the law when these amendments were made was to get rid of some of the distinctions that were made in the code because as you will recall there are also categories of animals that were protected, such as cattle, which were specifically named. These relate to concepts that date back 100 years.

The policy of the reform was to update it and to remove distinctions between different types of animals.

**The Chairman:** Could that purpose not be achieved much more easily by amending 182.2(1)(a) to say: "causes or, being the owner, permits to be caused unnecessary pain, suffering, injury or death to an animal"?

**Ms. Markham:** The difficulty is that the concept of "unnecessary," if it embodies the *Ménard* test, has not traditionally applied to the killing offence.

**The Chairman:** It would in this case, however, because we would be putting it in, stating it explicitly.

**Ms. Markham:** The second half of the *Ménard* test talks to the means used to satisfy the lawful purpose. The killing offence is with regard to the killing part only; if pain was caused, there is a second, separate offence. Therefore, it is not clear how the necessity test, which is *Ménard*, would apply to the straight killing, whether that would bring clarity to the law.

**The Chairman:** I think it would bring much more clarity than what is being brought by adding a whole new offence.

**Mr. Mosley:** If I may, I have a better sense from the exchange around the table of the concerns of committee members about this point. What has been proposed, as I understand it, as an amendment, does not address Senator Bryden's concern or the one the chairman raised earlier. It would not put you in any better position with regard to hunting.

applicables, selon la situation de fait concernée. Le tribunal pourra également se référer aux utilisations faites des animaux au fil des ans. Dans le cas particulier que vous avez décrit, la Couronne devra prouver au tribunal non seulement que l'animal a été tué, mais en plus que celui qui l'a tué n'avait pas d'excuse.

**Le président:** Pourquoi a-t-on introduit cette disposition particulière? Le projet de loi visait à rendre les pénalités plus lourdes, et nous sommes tous d'accord, et à protéger les animaux, et encore une fois, nous sommes tous d'accord. Pourquoi a-t-on inclus cette disposition dans le projet de loi?

**Mme Markham:** Les articles 444 et 445 du Code criminel font référence aux animaux conservés pour une fin légitime, ce qui, pour l'essentiel, s'applique aux animaux appartenant à un particulier ou, si vous préférez, sous la garde d'un particulier. À l'époque où ces modifications ont été apportées, l'intention de la loi était de supprimer certaines distinctions faites dans le Code parce que, vous vous en souviendrez, il y avait des catégories d'animaux protégés, par exemple, le bétail, qui étaient expressément mentionnées. Ces mesures s'appuyaient sur des concepts vieux de 100 ans.

L'intention de la réforme était de mettre les choses à jour, et de supprimer les distinctions entre différents types d'animaux.

**Le président:** N'aurait-on pas pu atteindre cet objectif plus facilement en modifiant l'alinéa 182.2(1)a) pour qu'il se lise comme suit: «cause à un animal, ou, s'il en est le propriétaire, permet que lui soit causée une douleur, souffrance ou blessure ou qu'il soit tué sans nécessité»?

**Mme Markham:** La difficulté vient de la notion de «sans nécessité» qui, si elle englobe le critère énoncé dans *Ménard*, n'a pas, traditionnellement, été appliquée à l'infraction que représente le fait de tuer.

**Le président:** Dans ce cas, il le serait, cependant, parce que nous l'inclurions, l'affirmerions implicitement.

**Mme Markham:** La deuxième partie du critère énoncé dans *Ménard* porte sur les moyens utilisés pour parvenir à la fin légitime. L'infraction relative au fait de tuer ne porte que sur le fait de tuer. Si l'animal a subi de la douleur, on a affaire à une deuxième infraction distincte. Par conséquent, on ne sait pas de façon certaine comment le critère de la nécessité, soit celui de *Ménard* s'appliquerait au fait de tuer seulement, si cela aurait pour effet de clarifier la loi.

**Le président:** Je pense que cela ajouterait beaucoup plus de clarté que le fait d'ajouter une infraction entièrement nouvelle.

**M. Mosley:** Si je puis me permettre, je comprends mieux, à la lumière des échanges, à quoi tiennent les préoccupations des membres du comité. La modification proposée, si je comprends bien, ne répond pas à la préoccupation du sénateur Bryden ni à celle que le président a soulevée plus tôt. Du point de vue de la chasse, vous ne seriez pas en meilleure position.

There is another form of words that might address your concerns, and that would be simply to add on to the end of that paragraph the words “or justification” — “without lawful excuse or justification.” Excuse and justification are two different things in law, but if the act is justified it is not a crime.

**The Chairman:** Food for thought, Mr. Mosley.

**Senator Cools:** On the same point, and I thank the witnesses, but what has become increasingly clear to me is that the witnesses are not that clear because some of these statements are opining. Ms. Markham was saying “I think so,” in a very quizzical sort of way, which does not bring me much comfort.

What I do not hear from any of you witnesses is that in actual fact these new proposals will be creating a new legal framework and that all judicial interpretation will be subjected to this new legal framework and not to the old one. You do not seem to be putting that consideration into any of your statements — in other words, that the legal landscape is changing with this.

I have no doubt that there are many jurists out there who will soon declare that killing an animal in a hunting episode just because you were having fun or recreation is not a lawful purpose. I have no doubt that there are jurists out there ready to make that leap in the law.

Therefore, what you are saying offers me little comfort because I know a fair bit about what is happening on the ground.

If I can go back to Mr. Mosley’s statement, where you were trying to explain “lawful excuse,” you read a judgment in which you said there is no standard comprehension of those words. Am I correct?

**Mr. Mosley:** That is right.

**Senator Cools:** You said that one, obviously a judge or a court, must consider the object of the legislation and the subject of the context. I believe that is what you said, those two items, the object of the legislation and subject of the context. I would flip that back to you. Within legislation, and within the objectives of this proposed legislation and the context, “lawful excuse” has a totally different meaning from what it may have had before, and it would be used that way, I have no doubt.

**Mr. Mosley:** However, I would suggest, honourable senator, that the context and experience of the law in this regard would be relied upon to interpret these terms, because these terms are essentially the same as are currently in section 445 of the code, with a major exception, and I grant you this. The major exception is that it now applies to wildlife as well as to animals that are kept. That is a significant difference; there is no question about that.

However, the concept of “without lawful excuse” is a very flexible concept. It encompasses practices and behaviours that society regards as proper and lawful. In that regard, we believe, and we have no lack of confidence in our opinion on this, that

Il y a une autre formulation qui pourrait atténuer vos préoccupations, et qui consisterait uniquement à ajouter à la fin de cet alinéa les mots «ou justification» — «sans excuse légitime ou justification». Les mots «excuse» et «justification» sont deux notions différentes en droit, mais si le geste est justifié, il ne s’agit pas d’un crime.

**Le président:** Vous nous donnez matière à réflexion, monsieur Mosley.

**Le sénateur Cools:** Dans le même ordre d’idées, et je tiens à remercier les témoins, mais je deviens de plus en plus certaine du fait qu’il y a de l’incertitude chez les témoins, car certaines de ces déclarations sont des opinions. Mme Markham a déclaré «je crois bien» d’un air très perplexe, ce qui ne me rassure pas beaucoup.

Ce que je n’ai entendu d’aucun d’entre vous, c’est qu’en réalité, ces nouvelles propositions créeront un nouveau cadre juridique, et que toute l’interprétation judiciaire sera fondée sur ce nouveau cadre juridique au lieu de l’ancien. Vous ne semblez pas tenir compte de cela dans vos déclarations — autrement dit, cela changera le paysage juridique.

Je suis certaine que de nombreux juristes déclareront bientôt que le fait de tuer un animal à la chasse uniquement pour le plaisir ou les loisirs n’est pas une excuse légitime. Je suis certaine que certains juristes sont prêts à faire ce saut dans le droit.

Ainsi, vos paroles me réconfortent bien peu, car je sais ce qui se passe sur le terrain.

Monsieur Mosley, j’aimerais revenir à votre déclaration au cours de laquelle, lorsque vous tentiez d’expliquer le terme «excuse légitime», vous avez lu une décision dans laquelle vous affirmez qu’il n’existe pas d’interprétation standard de ces mots. N’est-ce pas?

**M. Mosley:** Oui.

**Le sénateur Cools:** Vous avez parlé de l’importance — pour un juge ou un tribunal, manifestement — d’envisager l’objet de la loi et le sujet du contexte. Je crois que c’est ce que vous avez dit, ces deux éléments, l’objet de la loi et le sujet du contexte. Je vous renvoie cela. Sous le régime de ce projet de loi, de ses objectifs et de son contexte, «excuse légitime» a un sens totalement différent de celui qu’il aurait pu avoir auparavant, et on l’utiliserait de cette façon, j’en suis certaine.

**M. Mosley:** Cependant, j’avancerais, honorable sénateur, qu’on se fierait au contexte et à l’expérience juridique du domaine pour interpréter ces termes, car ces termes sont essentiellement les mêmes que ceux qu’on utilise actuellement dans l’article 445 du Code, sous réserve d’une exception majeure, et je vous le concède. La grande différence, c’est que, désormais, les dispositions s’appliquent aux animaux domestiques, mais aussi aux animaux sauvages. C’est une différence considérable; il n’y a aucun doute là-dessus.

Toutefois, la notion de «sans excuse légitime» est très souple. Elle comprend les pratiques et les comportements que notre société considère comme convenables et légitimes. À cet égard, nous croyons, sans aucune forme d’incertitude quant à notre



hunting, being a widely practised recreational sport, as well as a subsistence practice, falls within those words “without lawful excuse.”

I will be clear that we have no doubt about that.

**Senator Joyal:** I thank Mr. Mosley for proposing a way to limit the absolute interpretation that could be given to “killing an animal,” that is, by adding justification. Certainly — and I was listening carefully to what you were saying — in French, when we say it is legitimate, it means what is acceptable; it is legitimate, it is acceptable. I can understand that the two concepts can vary in English and in French. If you add “justification,” you help to define or bring the two concepts closer to a point.

Let us take an example, though. The objective of the bill is to prevent inflicting injury or pain to an animal. I ask you to imagine our friend, Senator Bryden, going to hunt with a bow and arrow. As you know, there are people who like to hunt — and I am not talking here about Aboriginal people. An animal that is the object of hunting using a would be killed instantly by a bullet; however, an animal that is the object of hunting using an arrow, unless the hunter is very precise and hits the animal in the heart, will not die immediately. Under that scenario, there may be a period of time where the animal may suffer. As a matter of fact, the arrow may only injure the animal; the animal may not die.

In the context of this philosophy of this bill, which is to prevent inflicting injury and pain to animals, would my arrow scenario be interpreted, in the context of this bill, as inflicting unnecessary injury? In fact, under this bill, should a hunter hunt in the most efficient way of killing the animal?

**Mr. Mosley:** It is a good example to discuss the application of this provision, but I would suggest that someone who is careless in their use of a firearm, someone who does not position himself properly in which to use the firearm effectively, someone who takes a shot with a firearm reckless as to whether that shot will take effect, may be equally as blameable as someone who uses a bow and arrow ineffectively. This is not something in which I have any expertise, but I understand that bow hunters can hunt with great efficiency and can kill their quarry as effectively as with a firearm, if it is done properly.

The issue, therefore, I would suggest, is one of whether the hunter is wilfully causing pain to the animal or recklessly causing pain to that animal, not the specific means being employed in order to carry out the hunt.

For example, on our last appearance here, the use of the harpoon was raised as an example. In the context of hunting seals in the North, the harpoon is an entirely appropriate instrument to use for that purpose. A bow and arrow may be an entirely appropriate instrument to be used.

opinion, que la chasse, à titre de sport récréatif répandu et de moyen de subsistance, sera considéré comme une «excuse légitime».

Laissez-moi affirmer clairement que nous n'avons aucun doute sur cette question.

**Le sénateur Joyal:** Je tiens à remercier M. Mosley de proposer un moyen de limiter l'interprétation absolue qu'on pourrait faire de l'expression «tuer un animal», c'est-à-dire en ajoutant la notion de justification. Certainement — et j'ai écouté soigneusement votre témoignage —, en français, lorsqu'on dit qu'une chose est légitime, cela signifie qu'elle est acceptable; si c'est légitime, c'est acceptable. Je comprends que les deux notions peuvent varier en anglais et en français. Si on ajoute la notion de «justification», on précise la définition et on rapproche les deux notions.

Laissez-moi illustrer cela par un exemple. Le projet de loi vise à empêcher les gens de blesser un animal ou de lui faire mal. Imaginez maintenant notre ami, le sénateur Bryden, allant à la chasse avec un arc. Comme vous le savez, certaines gens aiment chasser — et je ne parle pas ici des Autochtones. À la chasse, une proie serait tuée instantanément par une balle; par contre, un animal touché par une flèche, à moins que le chasseur ne soit très précis et atteigne le cœur, ne mourra pas immédiatement. Ainsi, l'animal est susceptible de souffrir pendant un certain temps. De fait, la flèche peut seulement blesser l'animal, il peut ne pas mourir.

Sous le régime des principes de ce projet de loi, qui visent à interdire de blesser les animaux, est-ce que mon scénario sur la chasse à l'arc serait-il interprété comme un geste qui cause une blessure sans nécessité? De fait, en vertu de ce projet de loi, un chasseur est-il tenu de recourir au moyen le plus efficace de tuer l'animal?

**M. Mosley:** C'est un bon exemple pour débattre de l'application de cette disposition, mais j'avancerais qu'une personne qui utilise une arme à feu de façon négligente, qui ne se place pas de façon convenable pour utiliser l'arme à feu efficacement, qui fait feu sans se préoccuper de la précision du tir, commet un acte qui pourrait être aussi répréhensible qu'une personne qui utilise un arc de façon inefficace. Je ne suis pas un expert en la matière, mais je crois comprendre qu'un chasseur armé d'un arc peut chasser de façon très efficace et tuer son gibier aussi efficacement qu'avec une arme à feu, s'il utilise son arme convenablement.

Ainsi, j'avancerais que l'enjeu consiste non pas à envisager les moyens utilisés pour chasser, mais bien à déterminer si le chasseur a délibérément causé de la douleur à l'animal ou s'il a fait preuve de négligence.

À l'occasion de notre dernier témoignage, on a soulevé l'exemple du harponnage. Dans le contexte de la chasse au phoque dans le Nord, le harpon est un instrument tout à fait approprié. L'arc est peut-être un instrument tout à fait approprié.

The issue is whether the person wilfully or recklessly causes unnecessary pain, suffering or injury, not the instrument. You need to look at the mental element involved here as well as the actual facts of the incident.

**Senator Baker:** On that last point, with respect to seal hunting, there is a provision in the Marine Mammal Regulations, under the Fisheries Act — I do not know if you have had a chance to look at those regulations. I will remind you again that, under the Fisheries Act, colour of right is codified as a defence. However, under the Marine Mammal Regulations, it says that you must kill a seal instantly. Senator Adams knows all about this, as does Senator Watt. In fact, it prescribes how the seal is to be killed. The skull must be crushed instantly. If the skull is not crushed instantly and that seal is handled, the individual has violated the Fisheries Act.

There was a classic case. At the very time that Senator Beaudoin was honoured in London, Ontario, by the Canadian Bar Association, another award was given that same day. That award was for the successful defence of sealers who were charged with not crushing the skull immediately to meet the provisions of cruelty under the Marine Mammal Regulations. You might say that those provisions are not cruelty provisions, but they explicitly spell out how the animal must be killed and that the killing must be immediate.

A witness who appeared before this committee was the very lawyer that, in a big spread in Ottawa, exposed the videotapes of the sealers who had violated the cruelty provisions of the Marine Mammal Regulations. They were alleged to have dragged the seals aboard their boats while the seals were still flipping and skinned the seals while they were still alive. The court case that ensued, for which the award was made, showed that the tape had been edited 70 times in a one-minute segment by a professional editing bureau in California. The case was thrown out, and the Court of Appeal made the judgment that the videotapes were not admissible. However, had those videos been admissible, the sealers would have been found guilty because they did not crush the seals' skulls immediately and thus bring immediate death.

Senator Adams is nodding because he knows exactly what I am talking about.

Everything is spelled out in the Fisheries Act. Hence, our concern that colour of right was in the Fisheries Act but not here under the Criminal Code. That is why these people were all concerned about it. The defence was not there. You would have groups that would then prosecute under this new law instead of prosecuting under the Fisheries Act where there was a protection of colour of right. Now it looks like we may get a protection of colour of right.

I am sorry for stretching this out. As you pointed out, under the Criminal Code, everyone is treated the same. In Canada, there is not a law for the North and one for the South, as you pointed

Il faut se demander si la personne cause, de façon délibérée ou négligente, une douleur, une souffrance ou une blessure, sans nécessité, quel que soit l'instrument utilisé. Il faut envisager les aspects psychologiques, de même que les faits de l'incident.

**Le sénateur Baker:** Sur ce dernier point, en ce qui concerne la chasse au phoque, il y a une disposition du Règlement sur les mammifères marins, pris en application de la Loi sur les pêches — je ne sais pas si vous avez eu l'occasion de consulter ce règlement. Je vous rappelle encore que, en vertu de la Loi sur les pêches, l'apparence de droit est considérée comme une défense. Toutefois, le Règlement sur les mammifères marins prévoit qu'il faut tuer un phoque instantanément. Le sénateur Adams, ainsi que le sénateur Watt, sont au courant de tout cela. De fait, le règlement explique comment le phoque doit être tué. Il faut lui fracturer le crâne instantanément. La personne qui manipule un phoque sans lui avoir fracassé le crâne enfreint la Loi sur les pêches.

Il y a eu un cas typique. Le jour même où le sénateur Beaudoin recevait un prix de l'Association du Barreau canadien à London (Ontario), on attribuait un autre prix. Ce prix visait à souligner la défense réussie des chasseurs de phoques qui avaient été accusés d'avoir omis de fracturer immédiatement le crâne des phoques, conformément aux dispositions du règlement sur les mammifères marins relatives à la cruauté. Vous pourriez affirmer que ces dispositions ne portent pas sur la cruauté, mais elles décrivent explicitement les méthodes à utiliser pour tuer l'animal, et elles précisent que la mort doit être immédiate.

Notre comité a entendu le témoignage de l'avocat qui, à Ottawa, a présenté en grande pompe les enregistrements vidéo de chasseurs de phoques qui avaient enfreint les dispositions du règlement sur les mammifères marins relatives à la cruauté. On a prétendu qu'ils avaient traîné les phoques à bord de leur bateau pendant que les phoques bougeaient encore, et qu'ils les auraient dépecés vivants. La procédure qui a suivi, pour laquelle on a créé le prix, a permis de constater qu'un segment de une minute de l'enregistrement avait fait l'objet de 70 modifications par un bureau de montage professionnel de la Californie. Le tribunal a prononcé un non-lieu, et la Cour d'appel a déterminé que les enregistrements vidéo n'étaient pas admissibles. Néanmoins, si ces enregistrements avaient été admissibles, les chasseurs de phoques auraient été trouvés coupables, car ils n'avaient pas causé la mort immédiate des phoques en leur fracassant le crâne.

Le sénateur Adams hoche la tête parce qu'il sait exactement de quoi je parle.

Tout est décrit en détail dans la Loi sur les pêches. D'où notre préoccupation que l'apparence de droit soit enchâssée dans la Loi sur les pêches, mais pas dans le Code criminel. C'est pourquoi ces gens sont préoccupés par la situation. Il n'y a aucune défense. Certains groupes porteraient des accusations en vertu de cette nouvelle loi au lieu de le faire en vertu de la Loi sur les pêches, où l'apparence de droit offre une certaine protection. Il semble maintenant possible que nous obtenions une protection sous forme d'apparence de droit.

Je suis désolé d'avoir étiré mon intervention. Comme vous l'avez signalé, en vertu du Code criminel, tout le monde est traité de la même façon. Comme vous l'avez clairement souligné aux



out so clearly for the committee. Hence, do you want to backtrack a bit and change your answer of a second ago and say that perhaps the harpoon would be legal if we did change the present bill so that we did have a colour of right as we have under the Fisheries Act?

You may disagree.

**Mr. Mosley:** This gives me an opportunity to rectify something I forgot to do earlier. In offering a suggested wording with regard to colour of right, by no means is it meant to suggest that we do not stand by the position that we have advanced at this committee on several prior occasions that colour of right is part of subsection 8(3) of the Criminal Code and already applies to the state of the law. Clearly, that has also been expressed on several occasions by the present and former Ministers of Justice.

However, coming back to your point about how the law applies to someone who is killing an animal and perhaps does not use the right technique or the best technique. That is in fact what the *Ménard* case was all about. It was about someone was killing animals without using a readily available technique, the same technique, in a sense, but executing it in a means by which pain and suffering to the dogs in question would not be occasioned.

The criminal law does not treat people as though they are automatons. The criminal law takes into account the mental state of the individual at the time he or she is doing the act. If, inadvertently, an animal is killed by a means that is not the most appropriate, that does not meet the legal standard of wilfulness or recklessness.

It can easily happen. In the *Comber* case, discussed with you previously, is an example of that. Someone shoots at a dog running on his property, planning to scare it away, but accidentally hits it. The B.C. case that was referred to by my colleague involving the slaughtering of hogs is another example of where the method that they were employing met the legal standard and would have met the *Ménard* test.

However, inevitably, in applying those standards, people will make mistakes. They will kill a seal perhaps by not properly crushing the skull, as you have suggested. That does not mean that they will be caught by the criminal law. If they adopt a practice deliberately or they show wanton or reckless disregard in the practice they adopt, they may be caught by the criminal law, but that is a different situation from the one Senator Baker describes.

**Senator Baker:** I am glad you added that because this is on the official record and I think that is a good explanation. When you were talking about intent, whether or not the defence is used is, for our purposes here, perhaps not as important as to have it there in case it is going to be used.

membres du comité, au Canada, il n'y a pas une loi pour le Nord et une loi pour le Sud. Ainsi, souhaitez-vous changer la réponse que vous avez fournie il y a quelques instants et dire que le harpon serait peut-être légal si le projet de loi actuel était modifié de façon à prévoir une apparence de droit, tout comme la Loi sur les pêches?

Vous n'êtes peut-être pas d'accord.

**M. Mosley:** Cela me permet de corriger un oubli que j'ai fait plus tôt. En proposant une formulation concernant l'apparence de droit, je ne voulais laisser entendre d'aucune façon que nous ne réaffirions pas la position que nous avons fait valoir auprès du comité à plusieurs occasions par le passé, soit que l'apparence de droit est inscrite au paragraphe 8(3) du Code criminel et s'applique déjà. À l'évidence, les ministres de la Justice, aujourd'hui comme par le passé, ont affirmé cela à plusieurs occasions.

Tout de même, revenons au point que vous faisiez valoir quant à l'application du droit à la personne qui tue un animal ou qui, peut-être, pour le faire, n'emploie pas la bonne technique ou la meilleure technique. De fait, c'est autour de cela que tournait toute l'affaire *Ménard*. Il s'agissait d'une personne qui tuait des animaux sans employer un moyen facilement accessible — le même moyen, de fait, mais d'une façon qui aurait permis d'épargner aux chiens en question douleur et souffrance.

Le droit pénal ne traite pas les gens comme s'il s'agissait d'automates. Le droit pénal tient compte de l'état mental de la personne au moment où elle pose l'acte. Si la personne tue un animal par inadvertance, d'une manière qui n'est pas la manière la plus appropriée, elle n'est pas considérée comme ayant posé l'acte volontairement ou sans se soucier des conséquences selon le droit.

Cela peut très bien se produire. L'affaire *Comber*, dont il a déjà été question, en est un exemple. Quelqu'un tire un coup de feu en direction d'un chien qui se trouve sur son terrain en ayant l'intention de lui faire peur, mais il le touche par accident. L'affaire britanno-colombienne confiée à un collègue à moi, concernait l'abattage de porcs; c'était un autre exemple de cas où la méthode employée répondait aux critères juridiques établis et satisfaisait aux critères énoncés dans l'arrêt *Ménard*.

Par contre, inévitablement, même en respectant les critères en question, les gens peuvent faire des erreurs. Ils peuvent tuer un phoque sans lui écraser le crâne comme il le faut, comme vous l'avez laissé entendre. Cela ne veut pas dire que le droit pénal les prendra en flagrant délit. S'ils adoptent délibérément une pratique condamnable ou s'ils font preuve d'une insouciance déréglée ou téméraire en appliquant une pratique jugée correcte, le droit pénal peut s'appliquer à eux, mais il s'agit d'une situation différente de celle que décrit le sénateur Baker.

**Le sénateur Baker:** Je suis heureux du fait que vous ayez ajouté cela, pour le compte rendu, et je crois qu'il s'agit là d'une bonne explication. Pour ce qui est de la question de l'intention, que la défense applicable soit employée ou non, à nos fins, n'a peut-être pas tant d'importance que son existence même, au cas où elle devrait être employée.

**Senator Cools:** I come back to lawful excuse, because I am still not satisfied. A few minutes ago, the witnesses said in response to Senator Bryden's question that recreational hunting is lawful in accordance with the common law for centuries. I was trying to make the point that this bill is creating a new legal framework and so, to my mind, it is simply not adequate that the witnesses can offer us the comfort that the common law has protected these activities lawfully. My understanding, Mr. Chairman, is that once the common law is codified — and in this instance the codification has taken the form of a criminal law, the Criminal Code — the statute displaces and supersedes the common law to the extent that the common law falls away. That is my understanding. Remember, I am not the lawyer around the table. I have no legal training, as have some of my eminent colleagues, but my understanding is that the lawfulness that the witnesses are assuring us of in respect of the common law or the lawfulness of the activities within the common law will simply fall away in favour of the new statute.

I must tell honourable senators why this has been bothering me for the last half an hour. If you will recall, Mr. Mosley, Mr. Chairman and colleagues, in Mr. Mosley's last testimony we questioned him on many issues and he cited on at least one or two occasions the 1987 Law Reform Commission Report, No. 31, "Recodifying criminal law." I should like to put on the record a quotation from that report that goes to the heart of the matter. What I understood Mr. Mosley to be saying at the time was that they had relied on this particular report of the Law Reform Commission. I will read from page 97 of that report. The Code — this was the proposed code that the Law Reform Commission was proposing —

...rejects the notion of any parallel between animal crimes and crimes against the person. It does not, for instance, criminalize the killing of animals because any such message would be thoroughly diluted by all the exceptions to it, would appear hypocritical in theory and would work unfairly in practice.

The Law Reform Commission's report cautions against a blanket prohibition against the killing of animals because the dilutions and having to provide exceptions and in which cases the exceptions would apply would have the consequence of working unfairly. It would dilute the law itself and work unfairly.

These are very strong words. The president of the Law Reform Commission at the time was Allen Linden, now Mr. Justice Linden. These words in this report are a very strong caution, to my mind, not to create a blanket prohibition against the killing of animals. I wonder if the witnesses could explain that in the

**Le sénateur Cools:** Je reviens à la question de l'excuse légitime, car je ne suis toujours pas convaincue de cela. Il y a quelques minutes de cela, les témoins ont affirmé, en réponse à la question du sénateur Bryden, que la chasse sportive est considérée comme une activité légitime en common law depuis des siècles. J'essayais de faire valoir que ce projet de loi a pour effet de créer un nouveau cadre juridique et, en tant que tel, à mes yeux, le fait que les témoins puissent nous rassurer sur la protection de la légitimité juridique de ces activités en common law ne suffit tout simplement pas. Si je comprends bien, monsieur le président, une fois la common law codifiée — et, dans le cas qui nous occupe, la codification prend la forme d'une loi pénale, le Code criminel —, la loi adoptée a préséance sur la common law dans la mesure où la common law lui cède pour ainsi dire le pas. C'est comme cela que je comprends la chose. N'oubliez pas, ce n'est pas moi qui est avocat ici. Je n'ai aucune formation juridique, à l'inverse de certains de mes éminents collègues, mais, selon ce que je comprends, la légitimité en droit sur laquelle nous rassurent les témoins en ce qui concerne la common law ou la légitimité en droit des activités visées par la common law disparaîtra tout simplement au profit de la nouvelle loi.

Je dois dire aux honorables sénateurs pourquoi cela me tracasse, depuis une demi-heure. Si vous vous en souvenez — monsieur Mosley, monsieur le président, collègues —, la dernière fois où M. Mosley a témoigné, nous l'avons interrogé sur de nombreuses questions, et une ou deux fois, il a cité le rapport n° 31 — la recodification du droit pénal — de la Commission de réforme du droit, en 1987. J'aimerais faire noter au compte rendu une citation de ce rapport qui va à l'essentiel de cette question. Si j'ai bien compris ce que M. Mosley disait à ce moment-là, il s'en était remis à ce rapport particulier de la Commission de réforme du droit. Je vais lire un passage qui se trouve à la page 97 du rapport en question. Les auteurs du code — c'est le code qui était alors proposé par la Commission de réforme du droit...

... (Le code) rejette donc la notion d'un parallèle entre les crimes contre les animaux et les crimes contre la personne. Il n'incrimine pas, par exemple, la destruction des animaux parce que ce genre de message serait fortement atténué par les exceptions qui seraient apportées à ce principe qui paraîtrait hypocrite en théorie et se révélerait inéquitable en pratique.

Le rapport de la Commission de réforme du droit nous met en garde contre l'idée d'interdire généralement le fait de tuer les animaux, en raison de la dilution dont il est question plus haut et de la nécessité de prévoir des exceptions, auxquels cas les exceptions auraient pour effet de s'appliquer de manière injuste. Cela aurait pour effet de diluer la loi elle-même et de fonctionner d'une manière injuste.

Ce n'est pas là une attaque timide. Le président de la Commission de réforme du droit, à l'époque, était Allen Linden, aujourd'hui le juge Linden. Les termes du rapport, selon moi, constituent une mise en garde tout à fait rigoureuse contre l'idée de créer une interdiction générale contre



context of what I had to say about the common law falling away and the statute reigning supreme. Could you give me some comfort?

**Ms. Klineberg:** We can begin with the fact that, since 1953, at least, there has been a prohibition on killing kept animals — those would be all the domestic animals — except where there is a lawful excuse. There have been a number of prosecutions under that provision. The courts have been interpreting the phrase “without lawful excuse” to mean a number of things. It has been used to acquit people in the cases of killing where the animal is killed in defence of property or in defence of other human beings. It has also been held to be a lawful excuse to euthanize ill animals.

What we had been going on was the interpretation of that phrase in the offence of killing kept animals without a lawful excuse. In addition were the comments made by Justice Lamer in *Ménard* about all the additional reasons we may wish to use animals to subjugate or kill wild animals, which is further support for the court’s ability to recognize a wide range of reasons for both using animals and causing them pain, and also for simply killing them straight out.

This bill, as Mr. Mosley explained earlier, expands that to, yes, for the first time, cover wild animals, but the offence of killing kept animals without a lawful excuse has been part of the Criminal Code for quite some time and has operated without any difficulty. A number of excuses have come to fall within that definition.

**Senator Cools:** I know, but with all due respect, you are merely repeating to me what you have already said. I am trying to get your minds to move from the old legal framework to the new legal framework that this bill will create. We are trying to look into the future to comprehend and grasp and take cognizance of how the courts will interpret this in these new legal circumstances, not how they did it under the old framework.

How will the courts act within this new legislative framework? I see this as dramatically different from what predated it. There can be no doubt that this new framework is intended to “upgrade” the position of animals and moral behaviour toward animals. This is where I find that your testimony does not answer many of my concerns. I understand that you people work hard and that you are very diligent. I have much sympathy for that. I understand that you have to draft within the circumstances that you find yourselves in. However, as I read a lot of this legislation, I see that this drafting has taken place with an enormous degree of naiveté, not understanding or accepting the dramatic sets of circumstances that are occurring in our community where the law is being forced to respond to all manner of what I would call new social demands. That is my fear and my worry.

**Mr. Mosley:** The Law Reform Commission has one view of how the law should be crafted. Some of the Law Reform Commission’s very many proposals have found their way into legislation. On occasion, Parliament has flatly rejected recommendations made by the Law Reform Commission in its

l’acte de tuer un animal. Je me demande si les témoins pourraient expliquer cela, dans le contexte de ce que j’ai dit à propos de la common law, soit qu’elle cède le pas entièrement à la loi adoptée. Pourriez-vous me rassurer là-dessus?

**Mme Klineberg:** Nous pouvons commencer par le fait que, depuis 1953, tout au moins, il est interdit de tuer les animaux domestiques, à moins d’avoir une excuse légitime. Il y a eu un certain nombre de poursuites fondées sur cette disposition. Les tribunaux ont interprété le terme «sans excuse légitime» de plusieurs façons. On s’en est servi pour acquitter les gens qui ont tué un animal en défendant leurs biens ou en défendant d’autres êtres humains. De même, la notion d’excuse légitime est appliquée au fait d’euthanasier des animaux malades.

Nous nous fondions sur l’interprétation du terme dans le cas de l’infraction qui consiste à tuer un animal domestique sans excuse légitime. Nous nous fondions aussi sur les observations du juge Lamer dans l’arrêt *Ménard*, quant à tous les motifs supplémentaires que nous pourrions souhaiter invoquer pour employer un animal en vue de maîtriser ou tuer des animaux sauvages, autre exemple qui montre que le tribunal est en mesure de reconnaître une vaste gamme de motifs à ceux qui emploient des animaux ou leur causent de la douleur, et aussi à ceux qui les tuent tout simplement.

Ce projet de loi, comme M. Mosley l’a expliqué plus tôt, oui, pour la première fois, s’applique aux animaux sauvages, mais l’infraction qui consiste à tuer un animal domestique sans excuse légitime fait partie du Code criminel depuis quelque temps déjà; elle est appliquée sans difficulté. Plusieurs excuses ont fini par entrer dans cette définition.

**Le sénateur Cools:** Je sais, mais, sauf tout le respect que je vous dois, vous ne faites que me répéter ce que vous avez déjà dit. J’essaie de faire migrer votre esprit du vieux cadre juridique au nouveau que ce projet de loi servira à créer. Nous essayons de voir l’avenir, pour comprendre et saisir, et savoir comment les tribunaux vont interpréter cela, dans les nouvelles conditions juridiques qui existeront, et non pas en fonction du vieux cadre.

Que feront les tribunaux dans le contexte de ce nouveau cadre législatif? Celui-ci me semble radicalement différent de son précurseur. Il ne fait aucun doute que ce nouveau cadre vise à «relever» la position des animaux et la conduite morale envers les animaux. C’est sur ce point que, à mon avis, votre témoignage ne répond pas à un grand nombre de mes préoccupations. Je sais que, chez vous, vous travaillez dur et que vous êtes très diligent. Cela, je le comprends tout à fait. Je comprends que vous devez rédiger les textes dans les conditions où vous vous trouvez. Tout de même, en lisant ce projet de loi, je constate que la rédaction a été marquée par un degré de naïveté effarant; vous n’avez pas compris ou accepté l’ensemble des conditions extrêmes où, dans notre collectivité, le droit est forcé de répondre à toutes sortes de nouvelles exigences sociales. Voilà ma crainte et mon souci.

**M. Mosley:** La Commission de réforme du droit a un point de vue particulier sur la façon dont les lois devraient être conçues. Certaines des très nombreuses propositions de la Commission de réforme du droit ont trouvé une place dans des lois. À l’occasion, le Parlement a rejeté carrément les recommandations formulées

reports in the 1970s and 1980s. Others have been adopted. They had a process that resulted in recommendations. There was a process that resulted in this bill. That process involved extensive consultations outside the Department of Justice, and a fairly lengthy period of time during which the bill has been in the public domain in the other chamber and in this chamber, and a great many views have been expressed on it.

During that period, which now runs to four years, I do not believe we have heard of much support for the proposition that the Law Reform Commission put forward in 1987. There is and has been a great deal of support for the notion that the killing of animals should be extended in the context of without lawful excuse, in the context of a mental element requiring wilfulness or recklessness and should be extended to all animals, not just those that are kept.

I would suggest that there is an enormous amount of support for that proposition. There is a new environment in the sense that what the government heard in its consultations was a desire on the part of Canadian society to move forward beyond the 1953 standard. In 1953, it was an advance in our understanding of how animals should be treated, but that was 50 years ago. Today, confining this simply to the issues of pain and suffering or injury, would not, in my most respectful submission to you, encompass the scope of what this bill is intended to cover.

**Senator Cools:** Mr. Mosley, in your testimony before us in February, and I am looking at Issue Number 8 of the proceedings of this committee, you tell us at page 8.68:

I would suggest that the bill actually achieves what the Law Reform Commission sought to do.

**Mr. Mosley:** With the greatest respect, the context of that question and answer was quite different. That was a question, if I recall, put to me by Senator Joyal having to do with a very specific point that Senator Joyal wished to make through question and answer. That was not a general response from me to the entirety of what the Law Reform Commission had to say on this subject.

**Senator Cools:** Mr. Chair, regarding the particular report to which I am referring, the truth of the matter is that the Law Reform Commission did not say very much at all. In actual fact, the total chapter is about three pages. Therefore, it is not very much. If you were to look at the report, it is called "Chapter 20: Crimes against Animals," and it is partway through page 97, page 98 and halfway through page 99. It is a very minuscule amount. As a matter of fact, for the amount and the totality that this commission's report was cited, I was expecting a substantial document or substantial quantum written on the subject matter. Not very much was offered in terms of the Law Reform Commission, and it is very difficult to take some of it without the rest of those three pages. Again, the section is entitled

par la Commission de réforme du droit dans ses rapports durant les années 70 et 80. Dans d'autres cas, il les a adoptées. On a appliqué une démarche qui a débouché sur des recommandations. Il y a eu une démarche qui a abouti à ce projet de loi. Cette démarche a consisté notamment à procéder à des consultations poussées en dehors du ministère de la Justice, et cela fait assez longtemps que le projet de loi est dans le domaine public à l'autre Chambre et dans cette Chambre-ci, et de très nombreux points de vue ont été exprimés à son sujet.

Durant la période en question, qui fait maintenant quatre ans, je ne crois pas que nous ayons entendu beaucoup d'appuis en faveur de la proposition mise de l'avant en 1987 par la Commission de réforme du droit. Il y a eu et il y a toujours des appuis considérables en faveur de la notion selon laquelle le fait de tuer un animal, en l'absence d'une excuse légitime, là où il y a un élément mental — la personne agit volontairement ou sans se soucier des conséquences de son acte — et que cela devrait être appliqué à tous les animaux, et non seulement aux animaux domestiques.

Je ferais valoir que les appuis en faveur de cette proposition sont énormes. Il y a un contexte nouveau au sens où, d'après ce que le gouvernement a entendu pendant les consultations qu'il a menées, la société canadienne souhaite avancer au-delà de la norme établie en 1953. En 1953, il y a eu une avancée en ce qui concerne notre façon d'envisager le traitement des animaux, mais c'était il y a 50 ans. Aujourd'hui, si nous nous contentons de critères touchant la douleur, la souffrance ou les blessures, avec tout le respect que je vous dois, je crois que notre travail se situerait en deçà du seuil visé par le projet de loi.

**Le sénateur Cools:** Monsieur Mosley, quand vous avez témoigné devant le comité en février, et j'ai devant les yeux le fascicule 8 des délibérations du comité, vous dites, page 8.68:

Je pense que le projet de loi donne en fait le résultat que recherchait la Commission de réforme de droit.

**M. Mosley:** Avec le plus grand respect, je dirais que le contexte de la question et de la réponse dont il s'agit ici était très différent. Si je me souviens bien, le sénateur Joyal m'avait posé une question sur un aspect très particulier qu'il souhaitait faire ressortir, au moyen de la formule question-réponse. Ce n'était pas une réponse générale de ma part à propos de ce que la Commission de réforme du droit avait à dire sur ce sujet dans son ensemble.

**Le sénateur Cools:** Monsieur le président, au sujet du rapport particulier auquel je me reporte, en vérité, la Commission de réforme du droit ne dit pas grand-chose. En fait, le chapitre entier fait à peu près trois pages. Ce n'est donc pas grand-chose. Si vous jetez un coup d'œil au rapport, qui s'intitule «crimes contre les animaux», c'est le chapitre 20, vous verrez que cela commence quelque part à la page 97, ça se poursuit à la page 98 et ça se termine quelque part à la page 99. C'est tout à fait minuscule. Enfin, compte tenu de l'ampleur et de la totalité des propos signalés à partir du rapport de la commission, je m'attendais à un document substantiel ou à un mémoire substantiel écrit sur le sujet. La Commission de réforme du droit n'a pas dit grand-chose là-dessus, et il est très difficile d'en accepter certains aspects, sans



“Chapter 20: Crimes against Animals.” It moves forward clearly, and it is crystal clear that any changes to the Criminal Code should not capture innocent — should we say innocent people — but persons who are hunting, trapping, and so forth. I do not know if I am misreading this. It is entirely possible, but my reading of those three pages lead me to some very different conclusions.

**Mr. Mosley:** I do not want to prolong the discussion on that, but the specific reference that you drew to my attention, Senator Cools, had to do with page 97 about criminalizing the killing of animals. If I recall the exchange we had on the last occasion, it had to do with the commission’s actual proposal, which falls on page 98, having to do with setting out a number of exceptions and that was where we had a discussion.

**Senator Cools:** Mr. Mosley, in that committee’s proceedings, you are in an exchange with Senator Joyal in respect of the recommendations of the Law Reform Commission, exempting certain typing types of activities from criminal sanction. That is the exchange you were having with Senator Joyal, and I just took it upon myself to read the original source, and I just thought the record should be enlightened by that additional fact.

Perhaps then, Mr. Chairman, with your permission, I will read the full paragraph of what the Law Reform Commission has to say. It would be useful for the record. I will read page 97:

The new Code aims to avoid mingling cruelty to animals with property offences, to concentrate on general principle rather than on specific marginal activities and to provide for modern institutional practices like scientific experimentation. Recognizing, however, that animals are different from people, that killing animals for food, for hunting and for other purposes is socially accepted and that large-scale social reform in this area cannot come overnight, the proposed Code rejects the notion of any parallel between animal crimes and crimes against the person. It does not, for instance, criminalize the killing of animals because any such message would be thoroughly diluted by all the exceptions to it, would appear hypocritical in theory and would work unfairly in practice. Instead it focuses on the central idea of unnecessary cruelty and aims, not so much to protect and preserve animal life, but rather to ensure its humane treatment.

The record should have that for fulsome consideration and for a fuller understanding that the intent of the recommendations of the Law Reform Commission was that any Criminal Code amendments would not capture or include behaviours that we now think are perfectly normal and natural.

**Senator Bryden:** I want to quickly come back to the illustration that was used of the bow hunter, and I do not mean to worry this issue like a dog with a bone here. However, what concerns me is the fact that we are in a whole new parameter, and one of the jobs

le reste de ces trois pages. Encore une fois, la section s’intitule «chapitre 20: crimes contre les animaux». Cela coule bien, et il est parfaitement clair que toute modification du Code criminel ne devrait pas viser les innocents — nous devrions dire les personnes innocentes —, mais les personnes qui s’adonnent à la chasse, au piégeage et ainsi de suite. Je ne sais pas si j’interprète mal le passage. Cela est entièrement possible, mais ma lecture des trois pages en question m’amène à tirer des conclusions très différentes.

**M. Mosley:** Je ne veux pas prolonger la discussion sur ce sujet, mais le passage sur lequel vous avez attiré mon attention, sénateur, se trouve à la page 97 et concerne la criminalisation du fait de tuer un animal. Si je me rappelle bien l’échange que nous avons eu la dernière fois, il était question de la proposition de la commission en tant que telle, qui est énoncée à la page 98, et qui établit plusieurs exceptions. C’était l’objet de notre discussion.

**Le sénateur Cools:** Monsieur Mosley, durant les délibérations du comité en question, vous avez eu avec le sénateur Joyal un échange concernant les recommandations de la Commission de réforme du droit, qui mettent à l’abri des sanctions pénales certains types d’activités. C’est l’échange que vous avez eu avec le sénateur Joyal, et j’ai décidé d’aller à la source, et je croyais seulement que ce fait devrait venir enrichir le compte rendu.

Peut-être alors, monsieur le président, avec votre permission, puis-je lire le paragraphe entier de ce qu’a dit la Commission de la réforme du droit. Ce serait utile au compte rendu. Je vais lire la page 97:

Le nouveau code vise à éviter de mêler les actes de cruauté envers les animaux avec les infractions contre les biens. Il tend à mettre l’accent sur le principe général plutôt que sur des activités marginales précises, et il envisage les pratiques institutionnelles modernes comme l’expérimentation scientifique. Il est toutefois reconnu qu’il y a une différence entre l’animal et l’être humain, que le fait de tuer les animaux pour se nourrir, pour la chasse et à d’autres fins est accepté par la société et que des réformes sociales d’envergure dans ce domaine ne peuvent avoir lieu du jour au lendemain. Le code rejette donc la notion d’un parallèle entre les crimes contre les animaux et les crimes contre la personne. Il n’incrimine pas, par exemple, la destruction des animaux parce que ce genre de message serait fortement atténué par les exceptions qui seraient apportées à ce principe qui paraîtrait hypocrite en théorie et se révélerait inéquitable en pratique. Le projet de loi est plutôt axé sur les actes de cruauté inutiles, et il ne vise pas tant la protection et la préservation de la vie animale que le traitement humain des animaux.

Le compte rendu devrait dire que, tout bien considéré, les recommandations de la Commission de réforme du droit visaient à ce qu’aucune modification du Code criminel ne vienne interdire des conduites que nous considérons maintenant comme parfaitement normales et naturelles.

**Le sénateur Bryden:** J’aimerais revenir rapidement à l’exemple donné du chasseur archer, et je ne veux pas être comme le chien qui s’acharne sur son os. Tout de même, ce dont je me soucie, c’est que nous abordons ici un paramètre tout à fait neuf, et une des

of this committee as part of the upper chamber is to ensure that within the scope of expanding the legislative framework we do not encompass within the wording of the amendments, and so on, problems that we could have foreseen that we did not foresee.

I am not worrying this simply to be devilish — I believe it has a great deal of significance. However, I was speaking to the point that “Every one commits an offence who, wilfully or recklessly...kills an animal,” and then we got into “without lawful excuse,” and I used the example of hunting and hunting for pleasure. We said that that would be universally taken as a lawful excuse, and Senator Joyal asked about the situation of the bow hunter. If you hit properly, a rifle now kills by shock more than anything else. A bow and arrow does not. The reaction of Mr. Mosley was interesting, because the illustration was given that if you were very accurate and you hit the animal in the heart with the arrow then it could be as instantaneous as a rifle.

The problem is that the heart is not the target of a bow hunter. A bow hunter shoots the animal in the lungs. He does that because the lungs are bigger targets and damage is done more readily because they are not as well protected. However, one of the consequences is that the animal dies because it bleeds to death internally.

I do not know whether that is more painful, less painful, or whatever, but my point is this: If we follow some of the reasoning that we have been using here to say you would not catch lawful hunting, most of it comes back to being justified because of the hunter-gatherer thing. Then, if you use it as a sport, I was waiting for someone to say that we make a lot of money out of tourism with all the Americans who come in and shoot our animals, and so on, and if that is a justification maybe it is.

However, the actual culture and practice that has grown up around certain activities that relate to animals under some of these provisions, and indeed with some of our amendments, will have a very difficult time being sustained. Maybe they should not be sustained. I am not saying that maybe they should not be sustained, but we should be aware that what we are saying is that if you are deer hunting and you kill a deer then you kill that deer by the best possible manner.

Mr. Mosley, you are absolutely right, a hunter tries to be as careful as possible but sometimes a hunter still misses. Sometimes, with the best rifle, best scope and best equipment, a hunter still misses because the deer may jump, but he did not intend to miss.

My area of concern is that we do not capture within the provisions practices that we do not realize that we are capturing. If that is the intention, then we better start laying out on the table something that says, “We did not think about bow hunting yet, but, by God, that is right.” If that is the practice, to hunt deer by

tâches du comité, en tant que comité de la Chambre haute, consiste à s'assurer que, en élargissant le cadre législatif en question, nous ne suscitons pas, par la formulation des modifications et tout le reste, des problèmes qui seraient prévisibles.

Je ne souligne pas le problème simplement par espièglerie — je crois que cela a une grande importance. Par contre, je parlais du passage qui se lit comme suit: «Commet une infraction quiconque, volontairement ou sans se soucier des conséquences de son acte... tue un animal», puis arrive la question de l'acte posé «sans excuse légitime», et j'ai employé l'exemple de la chasse et de la chasse sportive. Nous avons dit que cela serait considéré universellement comme une excuse légitime, et le sénateur Joyal a posé une question au sujet de la situation du chasseur qui tire à l'arc. Si vous atteignez la cible comme il faut, une carabine tue davantage par choc qu'autre chose. Ce n'est pas le cas de la flèche de l'archer. La réaction de M. Mosley a été intéressante, car l'exemple donné était que si on est très précis et qu'on atteint l'animal au cœur avec la flèche, alors, la mort peut être aussi instantanée que dans le cas d'un coup de feu.

Le problème, c'est que le chasseur qui tire à l'arc ne vise pas le cœur. L'archer vise les poumons de l'animal. Il le fait parce que les poumons représentent une plus grosse cible et que le tort peut y être causé plus facilement, parce qu'ils ne sont pas bien aussi protégés. Tout de même, une des conséquences de cela, c'est que l'animal meurt de saignements internes.

Je ne sais pas ce qui est plus douloureux, moins douloureux ou enfin quoi, mais j'ai ceci à dire: si nous suivons certains des raisonnements qui ont été avancés — dire qu'il ne s'agit pas de s'attaquer au chasseur légitime, la majeure partie de cela revient à dire qu'il y a la justification en raison de l'affaire du chasseur-cueilleur. Puis, s'il s'agit d'un sport, j'attendais que quelqu'un dise que nous faisons beaucoup d'argent du côté du tourisme avec tous les Américains qui viennent chez nous pour chasser nos animaux et tout le reste, et voilà peut-être où se situe la justification.

Tout de même, les usages et les attitudes qui se sont établis en rapport avec certaines activités touchant les animaux — sous la coupe de ces dispositions et, de fait, sous la coupe de certaines de nos modifications — vont très difficilement tenir le coup. Peut-être ne devraient-ils pas tenir. Je ne dis pas qu'ils ne devraient pas tenir le coup; plutôt, je dis que nous devrions être conscients du fait que ce que nous disons, c'est que si vous chassez le cerf et que vous allez tuer un cerf, et bien, faites-le de la meilleure manière possible.

Monsieur Mosley, vous avez tout à fait raison, le chasseur essaie d'être le plus prudent possible, mais, parfois, il rate la cible. Parfois, même avec la meilleure carabine, la meilleure lunette de visée et le meilleur matériel, le chasseur rate la cible parce que le cerf saute, mais ce n'était pas son intention de rater la cible.

Ce dont je me soucie, c'est que nous ne tenons pas compte, dans les dispositions prévues, des pratiques qui entreront dans notre mire bien malgré nous. Si c'est là l'intention, alors il faut déposer un document qui dit: «Nous n'avons pas encore songé au cas du chasseur qui tire à l'arc, mais, Dieu du ciel, c'est bien vrai.»



shooting them in the lungs, then we can prosecute under this section now. If that is the intention, we should know that and we should be clear.

In closing, let me just say that thank goodness we are not drafting the bill here, because I am high on definitions, as you know, and the definition of a camel is a horse that was put together by a committee, and, indeed, we would have one wonderful camel if we put it together this afternoon.

**The Chairman:** Just before you reply, Ms. Markham, Senator Watt had something to add to that point.

**Senator Watt:** There is one area that I feel needs to be addressed, also along the line of using a bow and arrow. A fish is an animal. We do have Americans coming up to the North and they use catch and release. Most of the camps that I know of have a catch-and-release program, but, in a sense, the fish do suffer, I believe, to a certain extent, and eventually some will die depending on how they were handled. How do you determine that? I think that will fall into the same category you are discussing.

**The Chairman:** That is a good point to add.

**Ms. Markham:** It is perhaps helpful at this point to put on the record again that which has been put on the record a number of times through the entire parliamentary process, which is that the intent of the government in bringing forward these reforms was not to change liability in respect of activities that are currently lawful. I believe on a number of occasions the former and current minister have indicated it was to bring clarity to the law by setting out the offence provisions in a logical manner, distinguishing the intentional cruelty offences from the negligence offences, updating it in terms of removing distinctions between different types of animals.

The goals were modest. They were and are truly to clarify the law. It is hoped that those objectives have been met in terms of the current structure; that was the reason for the reforms.

I should like to respond to the issue of changing the law by changing the structure. The tests for liability are the vehicles by which liability is changed. It is important to note that the tests for liability have been maintained, save and except for the expansion of the application of all offences to all types of animals, the killing, for example.

The fact that there is a different structure does not in and of itself change the test for liability. That is an important fact for the record as well, just to remind the committee.

**Senator Bryden:** The reason that I raise the specific issues that I do is that I totally accept that it was not the government's intention, nor the Department of Justice's, to create some sort of

S'il s'agit de cette pratique, chasser le cerf au moyen d'une flèche qui vise les poumons, alors, nous pouvons poursuivre le chasseur en invoquant cet article maintenant. Si c'est là l'intention, nous devrions le savoir et nous devrions le dire clairement.

Pour terminer, permettez-moi de dire simplement que c'est une très bonne chose que nous n'ayons pas à rédiger ici le projet de loi, car les définitions me montent à la tête et, comme vous le savez, la définition d'un chameau, c'est un cheval imaginé par un comité et, de fait, ce sera un chameau merveilleux si nous réussissons à mettre tous les morceaux ensemble cet après-midi.

**Le président:** Avant de donner votre réponse, madame Markham, permettez que le sénateur Watt ajoute quelque chose.

**Le sénateur Watt:** Il y a un autre point dont il faut tenir compte, à mon avis, et c'est dans le même ordre d'idées que le cas de l'archer. Un poisson, c'est un animal. Nous avons bel et bien des Américains qui viennent au nord, pêchent le poisson pour ensuite le remettre à l'eau. La plupart des camps de pêche que je connais ont un programme de pêche avec remise à l'eau, mais, d'une certaine façon, le poisson souffre, à mon avis, dans une certaine mesure, et, un jour, certains vont mourir, suivant la façon dont ils ont été manipulés. Comment déterminer cela? Je crois que cela va entrer dans la même catégorie que les exemples dont vous discutiez.

**Le président:** C'est un bon point à ajouter.

**Mme Markham:** Il est peut-être utile, au point où nous en sommes, d'ajouter pour le compte rendu, encore une fois, ce qui a été inscrit au compte rendu plusieurs fois pendant toute la démarche parlementaire: en mettant de l'avant ces réformes, le gouvernement n'avait pas pour intention de modifier la responsabilité à l'égard d'activités actuellement tenues pour légitimes. Je crois qu'à plusieurs occasions la ministre actuelle et son prédécesseur ont fait valoir qu'il s'agissait de clarifier la loi en établissant les dispositions relatives aux infractions d'une manière logique, en faisant la distinction entre les infractions comportant une cruauté délibérée et les infractions comportant une forme de négligence, en mettant à jour la loi, en éliminant les distinctions faites entre les divers types d'animaux.

Les objectifs étaient modestes. Ils visaient et visent toujours à clarifier la loi. Il est à espérer que ces objectifs ont été atteints pour ce qui est de la structure actuelle; c'était la raison des réformes.

J'aimerais commenter la question qui consiste à modifier la loi en modifiant la structure. La modification de la responsabilité est soumise à des critères particuliers. Il importe de noter que les critères de responsabilité demeurent les mêmes, sauf que cela englobe maintenant toutes les infractions commises à l'égard de tous les types d'animaux, le fait d'en tuer par exemple.

Le fait qu'il y ait une structure différente ne modifie pas en tant que tel les critères de responsabilité. Voilà un fait important qu'il faut inscrire aussi au compte rendu, et simplement pour le rappeler au comité.

**Le sénateur Bryden:** Si je soulève les questions particulières que je soulève, c'est que j'accepte tout à fait que le gouvernement ou le ministère de la Justice n'avait nullement l'intention de créer une

scheme that goes way beyond. However, as we all know, once this is done, once this becomes the law of the land, the first place the courts look for what is the intent of this legislation is in the words that are actually used. It takes a lot of circumstantial evidence around it before the clear meaning that any legitimate thinker could take from the words that are actually used overcomes the intent expressed there. That is the principal basis.

I do not think any one of you, or anyone else who has been dealing with this, is in fact attempting to use words that are ambiguous or not as clear as possible. I also think, however, that it may be possible since we are breaking new ground in many ways here. It has taken four years to get the shovel, for God's sake.

However, you might not have looked at the intent expressed from all of the possible sides. One of our jobs is to try and ask you to do that.

That is the end of my lecture for tonight.

**Ms. Klineberg:** May I make one brief comment in response to that? We absolutely agree that the concern should be looking at what courts might do with this once it is passed. Four years ago, at the time at which this legislation was drafted, there were two choices available. Since we were trying to do something new, we could erase everything and redo it from scratch, borrowing from models in other countries and using different words. The choice that was made, as Ms. Markham said, was to maintain the language of the existing law, which has been static for about 50 years now. Some of it is older.

The decision was made to maintain the language to the greatest degree possible. The reason for that was simple. The belief was that, if we did that, then courts would look at this bill, once it is passed, with 50 years of jurisprudence that interprets those words. It is a very small step, not a large step, to go to all the existing case law that interprets those words, since they are not changing. Maintaining the language, as best as could be done, does the greatest job at preserving all of the case law that has come up, until now. Had we started drafting from scratch, then we could all sit around the table and ask ourselves, "What might a court do with this word or that word?" Almost all of these words have a judicial history. We believe without a doubt that that will continue to apply in the same way. This is not a new structure but rather a rationalization of existing offences that are somewhat complicated and overlapping now.

If we go back to the statements made by the previous minister and the current minister, long enough ago now that I cannot remember exactly what they were, the goal was to rationalize existing offences and make the scheme more comprehensive and understandable without doing anything new. With that in mind, we submit that it is not a big stretch at all for the court to look at everything that has come before and to apply it in the same way. Had we done otherwise, the risk would be far greater.

sorte de formule qui va bien au-delà de cela. Tout de même, comme nous le savons tous, une fois que c'est fait, une fois que cela a force de loi, le premier élément auquel s'attachent les tribunaux pour voir l'intention de la loi, ce sont les mots qui y sont employés. Il faut une bonne preuve circonstancielle autour de cela avant que la signification claire que peut en dégager tout penseur légitime ne vienne prendre le pas sur l'intention exprimée. Voilà le fondement principal de la chose.

Je ne crois pas que l'un d'entre vous, ou quiconque a affaire à cela, cherche en fait à employer des mots qui sont ambigus ou qui sont le moins clairs possible. Tout de même, je crois que cela est possible car nous arrivons en terrain inexploré à bien des égards. Il a fallu quatre ans pour en arriver là, Dieu du ciel.

Tout de même, vous n'avez pas étudié la question de l'intention exprimée de tous les points de vue possibles. Une de nos tâches consiste à essayer de faire cela et à vous demander de le faire.

Voilà la fin de mon sermon pour ce soir.

**Mme Klineberg:** Puis-je formuler brièvement une réponse? Nous sommes tout à fait d'accord pour dire que ce qu'il faut faire, c'est de regarder ce que les tribunaux pourraient dire une fois que la loi est adoptée. Il y a quatre ans, au moment où le projet de loi a été rédigé, deux choix s'offraient à nous. Comme nous tentions d'établir quelque chose de nouveau, nous pouvions tout effacer et repartir à neuf, en prenant pour modèle les lois d'autres pays et en employant d'autres termes. Le choix que nous avons fait, comme Mme Markham l'a dit, c'est de garder le vocabulaire de la loi existante, qui est la même depuis une cinquantaine d'années. Il y a des éléments qui sont encore plus vieux.

La décision a été prise de préserver le vocabulaire dans toute la mesure du possible. La raison était simple. Si nous le faisons, les tribunaux pourraient regarder le projet de loi, une fois qu'il est adopté, en comptant sur une jurisprudence échelonnée sur 50 ans pour l'interprétation des termes. C'est un très petit pas, et non pas un grand pas, de voir toute la jurisprudence existante sur l'interprétation de ces termes, car ils ne changent pas. Gardez le vocabulaire, dans toute la mesure du possible, c'est ce qui permet le mieux de préserver toute la jurisprudence établie jusqu'à maintenant. Si nous avions recommencé à zéro, nous serions tous là à nous demander: «Quel est le sens que donnerait un tribunal à tel mot et à tel autre?» Presque tous les termes en question ont un passé judiciaire. Cela ne fait aucun doute dans notre esprit, nous allons continuer à appliquer les dispositions de la même façon. Ce n'est pas une structure neuve; c'est plutôt une rationalisation des infractions existantes qui sont un peu compliquées et qui se chevauchent.

Si nous revenons aux déclarations du ministre précédent et de l'actuelle ministre, qui remontent assez loin dans le temps pour que je ne les aie plus exactement à l'esprit, l'objectif consistait à rationaliser les infractions existantes et à rendre le régime plus complet et compréhensible, sans faire quoi que ce soit de neuf. Ayant cela à l'esprit, nous faisons valoir que les tribunaux n'auront nullement de difficulté à regarder tout ce qui s'est passé avant et à l'appliquer de la même façon. Si nous avons agi autrement, le risque aurait été nettement plus grand.



**Senator Bryden:** Thank you I appreciate that. I believe you are right; it would have been greater risk. I am not totally convinced that there is not some small degree of risk.

**Senator Joyal:** I am sure the expert witnesses that we have will concur on this. We have to read the bill in its entirety. When you start with a definition that says an animal is any animal that can suffer pain, and then you talk about injury, and then you talk about pain again — there is an economy in the bill, as we say in French, in the bill. In other words, there are values and concepts that are moved through the bill. Those concepts help to explain those sections that raise questions. No matter the good intention of the department, and we do not question that, at the end of the day, that goes across the street. We then discover that what we wanted to do is interpreted differently.

When we move on grounds that are difficult to define precisely, we should pause and determine if we are going too far. Should we frame the concept in more precise terms?

There are places in the bill where the concepts are framed precisely. I cite as an example 182.3(2), which defines the word “negligently.” The word “negligently” is very well defined in the context of that offence, and that helps to circumscribe the offence. It is a very good element to show the intention to the court. If you leave “negligently” with no qualification, it could be interpreted in a multitude of ways.

In clause 182.3(2) of the bill, “negligently” is defined. In other places in the bill, the expression “unnecessary pain” is used. We could define “unnecessary.” I am not saying that we will do that, but we could, for the purpose of that section. That might help the court to respect the intention that you have and that we share.

However, when you have loaded words or concepts in a section that is new, it opens a large domain, even though we try to include what it was before. Nevertheless, it is a new bill, a new concept. That is what we are wrestling with, with respect to this bill. We are not opposed to the government increasing the penalty. We are horrified by cruelty to animals. We all agree with that. We are just trying to make sure that what we are doing reflects essentially what we have in mind. What have in mind, as you said, is to protect the legitimate, lawful, justifiable practice that Aboriginals, hunters and fishers have.

Once it is out of our hands, it will find its way to court sooner or later, and I would think sooner than later in the present context of the awareness that exists in public opinion. That is essentially the point that Senator Bryden is trying to make. I am trying to make the same point with my examples.

**Le sénateur Bryden:** Merci. J’ai apprécié. Je crois que vous avez raison; le risque aurait été plus grand. Je ne suis pas tout à fait convaincu qu’il n’y a pas un faible degré de risque.

**Le sénateur Joyal:** Je suis sûr que les experts qui témoignent sont d’accord avec moi. Nous devons lire le projet de loi dans son intégralité. Quand on commence par une définition qui dit qu’un animal peut ressentir la douleur, puis qu’on parle de blessure, puis, à nouveau, de douleur — il y a une certaine économie dans le projet de loi, comme nous le disons en français. Autrement dit, le projet de loi incarne des valeurs et des concepts. Ces concepts permettent d’expliquer les articles qui soulèvent des questions. Si bonnes que soient les intentions du ministère, et nous ne les remettons pas en question, en dernière analyse, le texte finit en société. Nous découvrons alors que ce que nous disions est interprété d’une autre façon.

Quand on évolue sur un terrain dont il est difficile de tracer les lignes de démarcation avec précision, il faut s’arrêter et déterminer si on ne va pas trop loin. Est-ce que nous devrions formuler le concept avec des termes plus précis?

Il y a dans le projet de loi des endroits où les concepts sont formulés avec précision. Je donnerai pour exemple le paragraphe 182.3(2), qui définit le terme «par négligence». L’expression «par négligence» est très bien définie dans le contexte de l’infraction en question, et cela permet de bien délimiter l’infraction. C’est un très bon élément pour démontrer l’intention du législateur au tribunal. Si on met «par négligence» sans définir la chose, cela se prête à de multiples interprétations.

Au paragraphe 182.3(2) du projet de loi, le terme «par négligence» est défini. Ailleurs dans le projet de loi, l’expression «sans nécessité» est utilisée pour qualifier le fait de causer de la douleur. Nous pourrions définir le terme «sans nécessité». Je n’affirme pas que nous allons le faire, mais nous pourrions le faire, aux fins de l’article en question. Cela permettrait au tribunal de mieux respecter l’intention que vous exprimez, avec laquelle nous sommes d’accord.

Tout de même, par contre, quand on emploie dans un article nouveau des termes ou des concepts chargés, on ouvre toutes grandes les possibilités, même si on essaie d’inclure ce qui était là avant. Néanmoins, c’est un projet de loi nouveau, un concept nouveau. C’est la question avec laquelle nous nous débattons, avec ce projet de loi. Nous ne sommes pas contre l’idée que le gouvernement accroisse la peine prévue. La cruauté faite aux animaux nous horripile. Nous sommes tous d’accord sur ce point. Nous cherchons simplement à nous assurer que ce que nous faisons reflète essentiellement ce que nous avons à l’esprit. Ce que nous avons à l’esprit, comme vous l’avez dit, c’est de protéger l’activité légitime, légale et justifiable des Autochtones, des chasseurs et des pêcheurs.

Une fois la loi adoptée, la question se retrouvera tôt ou tard devant un tribunal, et je crois que ce sera assez tôt merci, étant donné le degré de conscientisation actuel de l’opinion publique. C’est essentiellement le point que veut faire valoir le sénateur Bryden. J’essaie de faire valoir le même point au moyen des exemples que j’utilise.

This is an important element in these proposed new sections. We need to look at the new proposed sections that widen the crime of killing an animal. It will cover the entire spectrum of animals, wild or domestic.

There was the problem that we had with the definition. The scientific community was still uncertain in terms of that. We had experts to help us to try to understand that.

You will understand that we are not trying to prevent the government from adopting this bill. We are trying to circumscribe those concepts in the bill that would, in fact, warp the intention that you had and that we share. We should recognize, as you said, that the intent is not to change the present practice of the government. We do not want to change the practice that our society generally accepts for hunting and fishing and so on. The Aboriginal people, in my humble opinion, are in a different group because of their constitutional rights.

You might, as we might, in some years down the road read a decision of the court and say, "That is not what we had in mind; that is not the way we would interpret that." I do not need to give examples to that effect. It is part of our recent life. The courts are full of cases where recent legislation is the subject, legislation in which we thought we have spelled out clearly our intentions, by an objective clause of 10 pages. The court nevertheless says, "yes, but" at the end of it.

My friends and colleagues have been trying to tell you that we are not opposed to this bill. We need your help. You have cooperated today to try to help us to analyze the extent of the recognition of the present practices that you want to protect and that we want to recognize. We want to be clear on those practices that are considered legitimate, explainable and lawful in our society of today.

**Senator Sparrow:** We have very learned lawyers before us with certain expertise in many fields. We have been discussing, basically, one line in 182.2(1)(c), to wit, "kills an animal without lawful excuse." If we are spending this amount of time and cannot reach some decision, what about the person who is affected by the law? What does the person who is poisoning gophers or shooting moose do? If he were to come to me tomorrow and ask, "What does that mean?" I would say, "How should I know?" That is true — we do not know. We cannot reach a meeting of minds and so we are trying to push a piece of proposed legislation that we cannot even agree on. How crucial is that?

Mr. Mosley, when you were here before, I think you said that the courts would just have to decide. The people who would be affected by this would face fines plus the costs to take it to the first level of court, let alone the court of appeals. That is a pretty scary prospect. We cannot even agree that the change must be put in to

C'est un élément important des nouveaux articles proposés. Nous devons étudier les nouveaux articles proposés qui élargissent la définition de l'acte criminel qui consiste à tuer un animal. Cela touchera tous les animaux, qu'il s'agisse d'animaux sauvages ou d'animaux domestiques.

C'était le problème que nous posait la définition. Les milieux scientifiques ne s'entendaient toujours pas là-dessus. Nous avons demandé à des experts de nous aider à comprendre la chose.

Vous comprendrez que nous n'essayons pas d'empêcher le gouvernement d'adopter ce projet de loi. Nous essayons de délimiter les concepts qui sont formulés dans le projet de loi, qui, de fait, iraient à l'encontre de l'intention que vous avez, avec laquelle nous sommes d'accord. Nous devrions reconnaître, comme vous l'avez dit, que l'intention ne consiste pas à modifier l'usage actuel au gouvernement. Nous ne souhaitons pas modifier l'usage que notre société accepte de manière générale pour ce qui est de la chasse et de la pêche et ainsi de suite. Les Autochtones, à mon humble avis, se trouvent dans un groupe différent en raison des droits constitutionnels qu'ils ont.

Dans quelques années, vous pourriez, comme nous pourrions le faire aussi, devant une décision rendue par un tribunal, dire: «Ce n'est pas ça que nous avions à l'esprit; ce ne serait pas notre façon d'interpréter cela». Je n'ai pas besoin de donner d'exemple à ce sujet. Notre expérience récente le démontre. Les tribunaux sont saisis de toutes sortes d'affaires portant sur des lois adoptées récemment, des lois où nous croyions avoir énoncé clairement nos intentions au moyen d'un article de dix pages énonçant les objectifs. Le tribunal pourrait tout de même dire «oui, mais...» au bout du compte.

Mes amis et collègues essaient de vous dire que nous ne sommes pas contre ce projet de loi. Nous avons besoin de votre aide. Vous avez coopéré aujourd'hui et vous nous avez aidés à analyser le degré de reconnaissance des usages actuels que vous souhaitez protéger et que nous souhaitons reconnaître. Nous voulons établir clairement quelles pratiques sont considérées comme légitimes, explicables et légales dans notre société aujourd'hui.

**Le sénateur Sparrow:** Nous avons devant nous de très éminents avocats qui ont une certaine expertise dans de nombreux domaines. Nous discutons, essentiellement, d'une ligne de texte, qui se trouve à l'alinéa 182.2(1)c), soit: «tue un animal sans excuse légitime». Si nous y consacrons tout ce temps et que nous n'en arrivons pas à une décision, qu'en sera-t-il de la personne visée par la loi? Que fait celui qui empoisonne un siffleux ou qui tire sur un orignal? S'il m'aborde demain et me demande: «Qu'est-ce que cela veut dire?» je lui dirais: «Comment voulez-vous que je le sache?» C'est vrai — nous ne le savons pas. Nous n'arrivons pas à nous entendre; nous allons donc faire avancer un projet de loi sur lequel nous ne nous entendons même pas. N'est-ce pas d'une importance capitale?

Monsieur Mosley, l'autre fois, je crois que vous avez dit que les tribunaux auraient simplement à décider. Les gens touchés auraient à acquitter des amendes et à assumer les frais qu'il faut pour se rendre au tribunal de première instance, sans compter les tribunaux d'appel. Voilà une perspective redoutable. Nous ne



protect those people. What are we doing? It is shocking that this would happen. It is not good enough to say that the courts will decide. We need to have some meeting of minds that it appears that if it did go to court the court would uphold this decision.

You said to us that “without lawful excuse” is not a legal decision, that it is a general term the court uses. If it is a very general term, then is it a lawful excuse or is it not? How could you use that as a general term? “Well, we did not mean that it was a lawful excuse; we mean you killed the animal.” That is what we are faced with — the killing of rats or gophers — wild animals, not tame animals. What excuse could one give? One member of the committee asked if enjoyment would be an excuse. We do not have that answer.

Will people, who are not farmers or ranchers, who kill gophers in Saskatchewan be able to find a lawful excuse to defend themselves? No. The threat exists that groups are already prepared to stop that process. They are saying just move the gophers somewhere else. That is what we would face if we were to accept the bill as it stands. We would be in real trouble.

**Mr. Mosley:** With respect, honourable senator, you did not quote me accurately —

**Senator Sparrow:** I never do.

**Mr. Mosley:** I understand that, in the context of the past few hours, we could lose a little precision. I was trying to convey the notion that the term “without lawful excuse” is a wonderfully expansive term of art in law. It covers a broad range of behaviour — known, unknown and unforeseen — that allows for flexibility in the administration of the law. If you try to get away from it and add specifics to the bill in this context, then, inevitably, you will limit by exclusion. Leaving a term such as lawful excuse in the law allows those who administer the law a great deal of flexibility.

I will give you an illustration. Right now, under the existing law, people quite routinely euthanize their animals. The existing law covers animals that are private pets, et cetera. I do not recall ever hearing anyone suggest that the criminal law had a role to play with regard to that particular fact situation. It just has not come up over the past 50 years because it is generally accepted, as former Justice Lamer pointed out in *Ménard*, that you can do that with your animals. You gave the example of someone poisoning gophers. There is undoubtedly a very good reason for doing that — perhaps the gophers are digging up the pasture.

**Senator Sparrow:** Sorry, I referred to people on property other than their own because that is where the gophers are.

pouvons même pas convenir de la nécessité de mettre en place une modification pour protéger ces gens. Que faisons-nous? C'est un scandale, que cela arrive. Il ne suffit pas de dire que les tribunaux vont décider. Nous devons nous entendre sur le fait que si jamais cela est confié à un tribunal, le tribunal va confirmer la décision.

Vous nous avez dit que l'expression «sans excuse légitime» n'est pas une décision juridique; c'est plutôt un terme général qu'emploie le tribunal. Si c'est un terme très général, alors est-ce une excuse légitime, oui ou non? Comment pouvez-vous employer cela comme terme général? «Eh bien, nous ne voulions pas dire que c'était une excuse légitime; nous voulons dire que vous avez tué l'animal». C'est devant cette situation que nous nous retrouvons — les gens qui tuent des rats ou des siffleurs — des animaux sauvages et non pas des animaux domestiqués. Quelle excuse devrait-on donner? Un membre du comité a demandé si le plaisir pouvait servir d'excuse. Nous n'avons pas de réponse à cette question.

Hormis le cas des agriculteurs ou des éleveurs, les gens qui tuent des siffleurs en Saskatchewan pourront-ils trouver une excuse légitime pour se défendre? Non. Il y a la menace qui fait que certains groupes sont toujours prêts à arrêter ce processus. Ils disent: «Déplacez simplement les siffleurs en question». C'est avec cela qu'il faudrait composer si nous acceptons le projet de loi tel quel. Nous serions en réelle difficulté.

**M. Mosley:** Avec le respect que je vous dois, honorable sénateur, vous ne m'avez pas cité comme il faut...

**Le sénateur Sparrow:** Je ne le fais jamais.

**M. Mosley:** Je comprends que, comme nous sommes là depuis quelques heures, nous puissions perdre un peu de précision. J'essayais d'expliquer que l'expression «sans excuse légitime» est un terme de droit d'une largeur incroyable. Il englobe toutes sortes de conduites — connues, inconnues et imprévisibles — qui autorisent une certaine marge de manœuvre pour l'application de la loi. Si on essaie de s'en écarter et qu'on ajoute des aspects précis au projet de loi, dans le contexte, inévitablement, on limite par exclusion. Le fait de laisser dans la loi un terme comme «excuse légitime» donne une grande marge de manœuvre à ceux qui s'occupent d'appliquer la loi.

Je vais vous donner un exemple. En ce moment, sous le régime de la loi actuelle, les gens euthanasient leurs animaux. Cela se fait couramment. La loi existante s'applique aux animaux qui sont des animaux domestiques que les gens ont à titre privé, et cetera. Je ne me souviens pas avoir entendu quiconque affirmer que le droit pénal devait s'appliquer à cette situation particulière. Cela ne s'est tout simplement pas présenté depuis 50 ans, parce qu'il s'agit d'un usage généralement admis, comme l'ancien juge Lamer l'a signalé dans l'arrêt *Ménard*, on peut faire cela avec ses animaux. Vous avez donné l'exemple de quelqu'un qui empoisonne des siffleurs. La personne qui agit ainsi a sans nul doute une très bonne raison de le faire — peut-être que les siffleurs sont en train de détruire un pâturage.

**Le sénateur Sparrow:** Je m'excuse, je parlais des gens qui se trouvent ailleurs que sur leur propriété à eux, parce que c'est là que se trouvent les siffleurs.

**Mr. Mosley:** It is not tied to the question of “your property.” The issue of colour of right may be if you have an honest but mistaken belief that you were entitled to do it because it was on your property. However, the parameters of “without lawful excuse” are not limited to conduct or behaviour on your own property.

It is not uncommon, for example, for people to shoot gophers. In fact, there is a contest in Saskatchewan where they encourage people to shoot gophers all over the province and turn in their tails. Why, because gophers are nuisance rodents that cause harm to farms all over the province. It is entirely appropriate to limit their population. It can be done through a wide variety of means. That would fall within “without lawful excuse” whether on your own property or on someone else’s property.

We are concerned about an effort to anticipate the application of this law to situations that have been described. You are searching for some magic form of words and I do not think there is one. I have suggested the addition of the words “or justification” because that does expand the scope to include conduct that you clearly have a right to. It is not just that you are excused from committing the act, because of the circumstances, but that you have a right to do it. I would suggest that the circumstances you have described would fall into that category.

The chair has proposed, I believe, a term I heard earlier this evening — that is, adding the words “or death” to what is now in 182.2(1)(a). With the greatest respect, I do not think that would address your concerns at all. It would shift them from (c) to (a) and you would lose the benefit of that expansive term “without lawful excuse.”

**Senator Sparrow:** Allow me a supplementary on that. It seems to me that the legal minds are at a different mindset than, perhaps, the minds of the Department of Justice, where they are concerned about that aspect of (c). If they are concerned, Mr. Chairman, then something has to be done about that, and our legal minds are interpreting it as a problem. What about the police in those small constituencies and small towns? What about the conservation officers who read this and deem it to be not lawful excuse? What about the prosecutors, who may not possess the legal minds comparable to those in this room, who may look at it and say “that was not a lawful excuse”? How many times will we go to the courts and find someone guilty because they would not be able to afford to appeal it anywhere else? That is the danger if the meaning of the law is not clear.

From what I gathered before, this law is not clear. We have to clean it up in some way. In turn, I think someone asked the question, and perhaps we need your help.

**M. Mosley:** Il ne s’agit pas de savoir si c’est «votre propriété» ou non. La question de l’apparence de droit peut entrer en ligne de compte dans la mesure où vous croyez honnêtement, mais à tort, que vous avez le droit de le faire parce que la bête se trouve chez vous. Tout de même, les paramètres associés à l’expression «sans excuse légitime» ne se limitent pas à la conduite ou au comportement que vous pouvez avoir chez vous.

Il n’est pas rare, par exemple, que des gens prennent une arme à feu pour tuer des siffleux. De fait, il y a en Saskatchewan un concours où on encourage les gens à tirer sur des siffleux partout dans la province, et de rapporter des queues. Pourquoi? Parce que les siffleux sont une nuisance qui cause du tort aux fermes partout en Saskatchewan. Il est tout à fait approprié de limiter leur nombre. Divers moyens peuvent être employés. Or, la notion d’un acte posé «sans excuse légitime» entrerait en ligne de compte, qu’il s’agisse de votre propriété ou de celle d’un autre.

Nous sommes préoccupés par un effort pour anticiper l’application de cette loi à des situations qui ont été décrites. Vous cherchez une espèce de formulation magique, et je ne crois pas qu’une telle formulation existe. J’ai suggéré qu’on ajoute la mention «ou justification», car cela étend la portée de la disposition aux comportements qu’on a clairement le droit d’adopter. Ce n’est pas simplement qu’on excuse votre geste, en raison des circonstances, c’est que vous avez le droit de le poser. J’avancerais que les circonstances que vous avez décrites s’inscriraient dans cette catégorie.

Le président a proposé, je crois, un terme que j’ai entendu plus tôt ce soir — c’est-à-dire, d’ajouter les mots «ou la mort» à la formulation actuelle de l’alinéa 182.2(1)a). Avec tout le respect que je vous dois, je ne crois pas que cela atténuerait vos préoccupations. Votre inquiétude passerait de l’alinéa c) à a), et on perdrait l’avantage de la globalité du terme «sans excuse légitime».

**Le sénateur Sparrow:** Permettez-moi d’ajouter quelque chose. J’ai l’impression que les juristes n’interprètent pas cet aspect de l’alinéa c) de la même façon que le ministère de la Justice. S’ils sont préoccupés, monsieur le président, alors il faut faire quelque chose, et nos juristes estiment qu’il y a un problème. Qu’advient-il des policiers des petits comtés et des petites villes? Qu’advient-il des agents de conservation qui lisent cette disposition et considèrent qu’un comportement donné ne constitue pas une excuse légitime? Qu’advient-il des procureurs, qui n’interprètent peut-être pas le droit de la même façon que les personnes ici présentes, qui envisagent un comportement donné et disent que «cela n’est pas une excuse légitime»? Combien de fois faudra-t-il nous retrouver devant les tribunaux et condamner une personne parce qu’elle n’avait pas les moyens d’interjeter appel ailleurs? C’est là le danger d’une loi dont le sens n’est pas clair.

D’après ce que j’ai entendu plus tôt, cette loi n’est pas claire. Nous devons en préciser le sens, d’une façon ou d’une autre. Je crois que quelqu’un a posé la question, et nous avons peut-être besoin de votre aide.



**The Chairman:** Thank you, Senator Sparrow. I want to revisit the issue of moving death up to the section above. I think the question was asked of Ms. Klineberg whether injury would include death?

I think your response to that was “no.” Is that correct?

**Ms. Klineberg:** I am not sure I remember being asked that question.

**Senator Joyal:** I do remember it was asked. I do not want to quote you, of course; I would not do that. If I remember the answer, and you can tell me if I heard you correctly, an injury might, at some point, be the direct cause of the death. For instance, an injury can bleed, for instance, a living animal to a point where death will be caused. However, an injury per se is not a death. I think you made the distinction between the two. There was a nuance that you made.

**Ms. Klineberg:** Certainly, I am not aware of any case in which injury in section 446(1)(a) has been interpreted to include death. I do not think in this context that injury has been interpreted that way. I believe there are other sections that may speak of injury or death, or bodily injury. As far as the Criminal Code is concerned, they are generally probably different concepts.

**The Chairman:** Mr. Mosley, just to move off that and to come back to the point that you made, would not the wording of (1)(a), unnecessary pain, suffering or injury, import the *Ménard* defences?

**Mr. Mosley:** Ms. Markham will respond to that.

**Ms. Markham:** Just so that I am clear, the amendment that we are talking about is “kills without lawful excuse or necessity.” Is that what you would like me to address?

**Senator Joyal:** No, to add death.

**The Chairman:** After injury.

**The Chairman:** Just to go back, Mr. Mosley claimed that that would not help us in any way because it would be taking out the more general lawful excuse. My question is whether it would, because of the specific wording, import the *Ménard* defence.

**Mr. Mosley:** Before my colleague responds further, to be clear, I was responding to the point about hunting practices in particular, recreational hunting practices specifically.

**Ms. Markham:** The difficulty is that the *Ménard* test of causing unnecessary pain, suffering or injury is, as we have discussed, a two-part test that speaks to the first part, which is the lawful purpose, and the second part, the means, whether the means were reasonable having regard to other means. That test is not relevant. Only part of that test is relevant to the offence of killing.

In that offence provision, you would have a provision that contained inconsistent elements. You would lose clarity in the law, because you would be attempting to import a test that speaks

**Le président:** Merci, sénateur Sparrow. J'aimerais revenir à l'idée de déplacer la notion de «mort» à l'alinéa supérieur. Je crois qu'on a demandé à Mme Klineberg si la blessure pouvait comprendre la mort?

Je crois que votre réponse était «non». N'est-ce pas?

**Mme Klineberg:** Je ne suis pas certaine de me souvenir d'avoir répondu à cette question.

**Le sénateur Joyal:** Je me rappelle que la question a été posée. Je ne veux pas vous citer, bien sûr; je ne ferais pas cela. Si je me rappelle bien — et vous pourrez me dire si j'ai bien entendu —, une blessure peut, à un certain moment, être la cause directe du décès. Par exemple, un animal blessé peut mourir au bout de son sang. Toutefois, une blessure en soi n'est pas la mort. Je crois que vous avez fait la distinction entre les deux. C'est une nuance que vous avez établie.

**Mme Klineberg:** Certainement, je ne suis au courant d'aucune affaire où une blessure visée par l'alinéa 446(1)a) a été interprétée de façon à comprendre la mort. Je ne crois pas que le terme «blessure» ait été interprété de cette façon dans ce contexte. Je crois que d'autres dispositions parlent peut-être de blessures ou de décès, ou de blessures corporelles. Pour ce qui est du Code criminel, de façon générale, il s'agit probablement de notions différentes.

**Le président:** Monsieur Mosley, histoire de passer à autre chose et de revenir au point que vous avez soulevé, la formulation de l'alinéa 182.2(1)a), «douleur, souffrance ou blessure, sans nécessité», n'emprunte-t-elle pas aux moyens de défense fondés sur *Ménard*?

**M. Mosley:** Mme Markham répondra à cette question.

**Mme Markham:** Par souci de clarté, la modification que nous proposons consisterait à écrire: «tue sans excuse légitime ou nécessité». Est-ce sur cet aspect que vous voulez mon opinion?

**Le sénateur Joyal:** Non, sur l'ajout de la mort.

**Le président:** Après une blessure.

**Le président:** Pour récapituler, M. Mosley affirme que cela ne nous aiderait aucunement, car on éliminerait la notion d'excuse légitime, plus générale. Je me demande si une formulation plus spécifique ne s'inspire pas de la défense fondée sur *Ménard*.

**M. Mosley:** Avant que mes collègues répondent, je tiens à être clair: ma réponse concernait les pratiques de chasse, plus spécifiquement les pratiques de chasse récréatives.

**Mme Markham:** Le problème, c'est que les critères fondés sur *Ménard* pour déterminer s'il y a eu douleur, souffrance ou blessure, sans nécessité, s'appliquent, comme nous l'avons déjà dit, en deux volets: le premier consiste à déterminer si les fins sont légitimes, et le deuxième, à déterminer si les moyens sont raisonnables, compte tenu des autres moyens disponibles. Ces critères ne sont pas pertinents. Seulement une partie de ces critères s'applique à l'acte de tuer.

Cette disposition, qui vise à décrire une infraction, serait fondée sur une formulation assortie d'éléments incohérents. La loi perdrait de sa clarté, car on tenterait d'appliquer des critères

to a particular activity and yet includes an activity that does not refer to half of the test. If the goal is to maintain clarity in the law, it is much clearer to separate out the killing offence, which has different elements, and marry it up with the lawful excuse or justification.

**The Chairman:** Even though it is creating a whole new offence?

**Ms. Markham:** Yes. One understands the desire for a certain amount of risk management, but unfortunately what happens is that the elements of other certain offences can become compromised. It would be my respectful submission that if you were to add killing, which has different elements, in the same offence, you would lose clarity rather than add clarity to the law.

**Senator Beaudoin:** I have only one question. They say in the text, "without lawful excuse." In French, they said, "sans excuse légitime." I have no doubt in my mind that, *prima facie*, it is a strange translation. Something may be lawful, and something may be "legitimate," but it is not exactly the same thing, in my opinion. Even in constitutional law, which is something different, and we are in criminal law, but in constitutional law, something may be legal but not necessarily "legitimate." We make a distinction.

I remember the cases before the Supreme Court. You may do it under a convention, and you may do it under the Constitution, which is not exactly the same thing.

My question is this: Did you have any problem with the differences that may exist between lawful excuse and "excuse legitime?" If it is a long tradition, and there has been no case on this, I am not afraid of it. I still think that it is not a very good translation, but I have no suggestion to make for a better one. In the jurisprudence that you know are aware of, has this problem occurred in the past?

**Mr. Mosley:** I am not aware of it having been a concern in the past, although, as I pointed out to Senator Joyal, the term "excuse legitime" has been used in the existing provision, section 445 of the code, since 1953. I believe that is the date of enactment of that.

**Senator Beaudoin:** And there is no case?

**Mr. Mosley:** Not specifically on the translation in this context. We have not done the research as to whether there is any case on that issue in another context because the term "without lawful excuse" is used quite frequently. I do know that it is also translated as "sans excuse légale." However, if your point, which I accept, is that the concept of "legitime" is broader than "légale," that lends support to our argument that an interpretation of "lawful excuse" in this context, reading as well "sans excuse legitime," would be given a very broad interpretation.

**Senator Beaudoin:** Yes, but the fact is that, *prima facie*, it is not the same thing, in my opinion. "Sans justification légale" or "sans excuse juridique" would be a good translation, but if you say "legitime," that does not mean according to the law. That means according to some other principles.

propres à une activité particulière, à une activité qui échappe à la moitié des critères. Si le but est de maintenir la clarté de la loi, il est beaucoup plus clair de séparer l'acte de tuer, qui compte divers éléments, et d'y appliquer l'exigence d'excuse légitime ou de justification.

**Le président:** Même si cela crée une nouvelle infraction?

**Mme Markham:** Oui. Je comprends le désir d'assurer une certaine gestion des risques, mais, malheureusement, cela peut miner l'effet de certaines autres infractions. J'avancerais respectueusement que si on ajoute l'acte de tuer, qui s'assortit d'éléments différents, dans la même infraction, la loi perdra de la clarté au lieu d'en acquérir.

**Le sénateur Beaudoin:** J'ai seulement une question. Dans le projet de loi, on dit: «without lawful excuse». Dans la version française, on peut lire: «sans excuse légitime». Je n'ai aucun doute quant au fait que, à prime abord, c'est une traduction étrange. Quelque chose peut être «lawful», et quelque chose peut être «légitime», mais ce n'est pas exactement la même chose, selon moi. Même en droit constitutionnel, qui est quelque chose de différent, et nous sommes plutôt en droit criminel, mais en droit constitutionnel, quelque chose peut être légal sans nécessairement être «légitime». Il y a une nuance.

Je me souviens des affaires portées devant la Cour suprême. On peut le faire en vertu d'une convention, et on peut le faire en vertu de la Constitution, ce qui n'est pas exactement la même chose.

Ma question est la suivante: les différences éventuelles entre «lawful excuse» et «excuse legitime» ont-elles déjà posé problème? Si ces termes s'inscrivent dans une longue tradition et qu'ils n'ont jamais été contestés, je n'ai pas peur. Je crois tout de même que ce n'est pas une très bonne traduction, mais je n'ai pas de formulation supérieure à suggérer. La jurisprudence, que vous connaissez, fait-elle état d'un tel problème dans le passé?

**M. Mosley:** Je ne suis au courant d'aucune préoccupation passée à cet égard, même si, comme je l'ai signalé au sénateur Joyal, le terme «excuse légitime» est utilisé dans la disposition existante, l'article 445 du Code, depuis 1953. Je crois que c'est la date de promulgation du code.

**Le sénateur Beaudoin:** Et il n'y a aucune affaire?

**M. Mosley:** Pas en ce qui concerne la traduction dans ce contexte. Nous n'avons mené aucune recherche afin de déterminer si cette question a été soulevée dans le cas d'une affaire dans un autre contexte, car le terme «without lawful excuse» est utilisé assez fréquemment. Je sais, par contre, qu'on utilise aussi la traduction «sans excuse légale». Toutefois, si le fond de votre pensée tient au fait que le terme «légitime» est plus étendu que «légale», ce que j'admets, cela soutient notre argument selon lequel l'expression «lawful excuse» dans ce contexte, ainsi que «sans excuse légitime», serait interprétée de façon très étendue.

**Le sénateur Beaudoin:** Oui, mais il n'en demeure pas moins que, à prime abord, selon moi, les notions sont différentes. «Sans justification légale» ou «sans excuse juridique» seraient des traductions acceptables, mais si on dit «légitime», cela ne signifie pas «conforme à la loi». La notion renvoie à d'autres principes.



**Senator Joyal:** Some other norms.

**Mr. Mosley:** Which is how we suggest the English version, “without lawful excuse,” has been interpreted by the courts — very broadly.

**Senator Beaudoin:** But it should not be too broadly, because you need to have a lawful excuse.

**Mr. Mosley:** Not if you are reading it in the sense of having to have a statute or a regulation in place to justify your behaviour or to authorize your behaviour. That is not the way the courts have interpreted it.

**Senator Beaudoin:** In that answer, I see your point. With the excuse, if it is legitimate, it is broader. There is no doubt.

**Senator Joyal:** There is no doubt, because when we use the word “legitimate,” it refers to norms that are not codified, an unwritten way of behaving.

**Senator Beaudoin:** That has nothing to do with legality.

**Mr. Mosley:** That is how Lamer interpreted it in *Ménard*. He was working with “excuse legitime” in French.

**Senator Beaudoin:** Did he give the same meaning as lawful excuse?

**Mr. Mosley:** That was the equivalent in English. He was relying on previous authorities, most of which were decisions from England or from the courts in other provinces that were delivered in English. He was reading both the English and the French, but he is applying standards that are entirely consistent with what you are suggesting to be the broader meaning of the term “legitimate.” I would argue that this is how the courts have also interpreted “without lawful excuse.”

**Senator Beaudoin:** Therefore, it is not a problem in practice.

**Mr. Mosley:** I do not believe so, senator. We are not aware of any problem.

**Senator Beaudoin:** My first reaction is not too good, but if nothing happened.

**Senator Joyal:** We can prolong that, although I know it is late. For Senator Beaudoin, and myself, being French-speaking and reacting so instinctively here, it would certainly be helpful, with your support, to go through the cases that have interpreted both and see for ourselves.

**Mr. Mosley:** We will do a search on any use of those terms, any interpretation.

**Senator Joyal:** Since you have the support to do that, I think that would be useful.

**Senator Beaudoin:** To put it more clearly, my first reaction is to be surprised. As Talleyrand said, “Méfiez-vous de votre premier mouvement...c’est le bon.”

**Le sénateur Joyal:** À d’autres normes.

**M. Mosley:** Et c’est, selon nous, de cette façon que la version anglaise — «without lawful excuse» — a été interprétée par les tribunaux: de façon très large.

**Le sénateur Beaudoin:** Mais l’interprétation ne devrait pas être si large, car la justification doit être fondée en droit.

**M. Mosley:** Pas si notre interprétation de la disposition nous permet de trouver une loi ou un règlement qui justifie notre comportement ou qui l’autorise. Les tribunaux ne l’ont pas interprété de cette façon-là.

**Le sénateur Beaudoin:** Je vois ce que vous voulez dire. Si la justification est qualifiée de légitime, elle est plus large. Il n’y a aucun doute.

**Le sénateur Joyal:** Il n’y a aucun doute, car lorsque nous utilisons le mot «légitime», on fait allusion à des normes qui ne sont pas codifiées, à une façon de se comporter qui n’est pas écrite.

**Le sénateur Beaudoin:** Cela n’a rien à voir avec la légalité.

**M. Mosley:** Lamer l’a interprété de cette façon dans *Ménard* et il travaillait avec la version française «excuse légitime».

**Le sénateur Beaudoin:** A-t-il accordé à ce terme le même sens que «lawful excuse»?

**M. Mosley:** C’était l’équivalent en anglais. Il a fondé sa décision sur la jurisprudence, c’est-à-dire, dans la plupart des cas, des arrêts de l’Angleterre ou de tribunaux des autres provinces rendus en anglais. Il lisait l’anglais et le français, mais il appliquait des normes qui sont tout à fait conformes à ce que vous avancez concernant le sens général du terme «légitime». J’avancerais que les tribunaux ont interprété «without lawful excuse» de la même façon.

**Le sénateur Beaudoin:** Ainsi, cela ne pose pas problème en pratique.

**M. Mosley:** Je ne crois pas, sénateur. Nous ne sommes au courant d’aucun problème.

**Le sénateur Beaudoin:** Ma première réaction n’est pas bonne, mais si rien ne s’est produit...

**Le sénateur Joyal:** Nous pouvons prolonger la séance, même si, je le reconnais, il est tard. Pour le sénateur Beaudoin et moi-même, qui sommes francophones et qui réagissons de façon instinctive dans le cas qui nous occupe, il serait certainement utile, avec votre aide, d’examiner les affaires où on a interprété les deux termes, et de voir par nous-mêmes.

**M. Mosley:** Nous effectuerons une recherche sur l’utilisation de ces termes afin de trouver toute interprétation possible.

**Le sénateur Joyal:** Puisque vous avez du personnel de soutien pour faire cela, je crois que ce serait utile.

**Le sénateur Beaudoin:** Pour être plus clair, ma première réaction est la surprise. Comme l’a dit Talleyrand: «Méfiez-vous de votre premier mouvement... c’est le bon.»

You should take your first reaction seriously, because it is the good one, if I may translate what Talleyrand has said. In my opinion, he was a genius in a way.

However, if, in criminal law over 50 years, there has been no problem for the interpretation of those expressions, I am not too concerned. However, I still have a strange reaction to the word choice.

**Senator Joyal:** I had the same reaction as you, senator, on the other side.

**The Chairman:** Senator Beaudoin, I think we will have to agree to disagree with Mr. Mosley on that.

Senator Joyal, was there a new issue?

**Senator Joyal:** No, I made my comments when Senator Bryden raised the point.

**The Chairman:** Any other issues?

**Senator Adams:** We keep coming back to 1953, when the bill was drafted. At that time, did we have any animal rights movement in Canada?

**Mr. Mosley:** As Senator Joyal suggested, there were certainly organizations in place. I am not sure whether provincial statutes dealing with animal cruelty were in place at that time. I do not have that information now.

**Senator Adams:** Animal rights people have been lobbying the government for I do not know how many years for a bill on that. That is why I am asking. It is difficult for me, as a citizen, making law for my life and everything. It is very difficult for me to have all these animal rights imposed by the government. Meanwhile, you are hurting the people up North who live in the communities. In the time since the bill has been split, they have put a commercial on radio. They say the Senate should not try to amend Bill C-10B and should send it back to the Senate without amendment. That commercial has been on the radio here in Ottawa for the last couple of months. Who is funding it? Is it your department?

**Mr. Mosley:** Certainly not, no.

**Senator Adams:** I am hearing it on the radio here in Ottawa. We do our best, and now the public is saying, do not bother amending Bill C-10B on the radio commercials.

**Senator Sparrow:** Do not tell me it is on the CBC.

**Senator Adams:** No, it is not CBC. It is a local station here in Ottawa. That is one of my concerns.

Meanwhile, I think we have to amend this bill. What happened with Bill C-10A? Is it still in the House of Commons? Right now, it is on the floor in the house. They have not sent it back to be approved in the House of Commons. We have a long list of bills from the House of Commons before Bill C-10A. That bill would

Il faut prendre sa première réaction au sérieux, car c'est la bonne, si je peux me permettre de traduire la pensée de Talleyrand. À mon avis, il était, d'une certaine façon, un génie.

Toutefois, si l'interprétation de ces expressions n'a posé aucun problème en matière de droit criminel au cours des 50 dernières années, je ne suis pas trop préoccupé. Néanmoins, je ne peux m'empêcher d'avoir une réaction étrange face au choix de mots.

**Le sénateur Joyal:** J'ai eu la même réaction que vous, sénateur, de l'autre côté.

**Le président:** Sénateur Beaudoin, je crois que nous devons nous entendre sur le fait que nous ne nous entendons pas avec M. Mosley.

Sénateur Joyal, aviez-vous une autre question?

**Le sénateur Joyal:** Non, j'ai formulé des commentaires lorsque le sénateur Bryden a soulevé la question.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions?

**Le sénateur Adams:** Nous revenons constamment en 1953, année de la rédaction du projet de loi. À l'époque, y avait-il un mouvement pour la protection des droits des animaux au Canada?

**M. Mosley:** Comme l'a laissé entendre le sénateur Joyal, il y avait certainement des organismes en place. J'ignore si les lois provinciales relatives à la cruauté envers les animaux étaient en vigueur à l'époque. Je ne possède pas cette information pour l'instant.

**Le sénateur Adams:** Depuis de nombreuses années, j'ignore combien, les militants pour la protection des droits des animaux exercent des pressions sur le gouvernement afin qu'on adopte un projet de loi sur le sujet. Voilà pourquoi je pose la question. Il est difficile pour moi, à titre de citoyen, de voir des lois régir ma vie et tout le reste. Il est très difficile pour moi de voir le gouvernement nous imposer tous ces droits des animaux, car, ce faisant, on nuit aux gens des collectivités du Nord. Depuis la division du projet de loi, on diffuse à la radio une publicité selon laquelle le Sénat ne devrait pas tenter de modifier le projet de loi C-10B et devrait le renvoyer, sans modifications. On diffuse cette publicité à la radio, ici même à Ottawa, depuis quelques mois. Qui finance cette annonce? Est-ce votre ministère?

**M. Mosley:** Certainement pas, non.

**Le sénateur Adams:** Je l'ai entendue à la radio, ici même à Ottawa. Nous faisons de notre mieux, et maintenant le public fait passer des annonces à la radio pour nous dire de ne pas nous donner la peine de modifier le projet de loi C-10B

**Le sénateur Sparrow:** Ne me dites pas qu'elles sont diffusées par la CBC.

**Le sénateur Adams:** Non, ce n'est pas la CBC. Il s'agit d'une station locale d'Ottawa. C'est une de mes préoccupations.

Néanmoins, je crois que nous devons modifier ce projet de loi. Qu'advient-il du projet de loi C-10A? Est-il toujours à la Chambre des communes? À l'heure actuelle, il est sur le parquet de la Chambre. On ne l'a pas encore soumis à l'approbation de la Chambre des communes. Nous avons une longue liste de projets



not come back together between now and before we adjourn for the summer. In the meantime, perhaps for the next sitting, I hope to put some recommendations or amendments, especially on our concerns about our hunting rights. There should be something in there, even a mention of something in here with section 35. Every time we go to court, we do not want to have to just rely on section 35. We should just have the amendment here before it goes back to the House of Commons. I think that is what we will do in the next sitting.

**The Chairman:** Senator Adams, if I could interject, Senator Jaffer, who is the sponsor of the bill, had to leave, but wanted a specific question asked.

Mr. Mosley, is there a huge objection to a non-derogation clause for Aboriginals? If so, why?

**Mr. Mosley:** There are very serious concerns about the inclusion of a non-derogation clause in this context. I understand that this has been the subject of discussion in other fora and is an issue that has been engaged with a number of Senators in recent weeks. I have neither been part of nor am privy to those discussions; however, we were advised that there was a proposal to put forward a form of a clause. The way I understood that clause, it was drafted more as a defence than, strictly speaking, a non-derogation clause. That, of course, remains to be seen, in its exact form.

We do have real concerns about putting something of that nature in this part of the code. There is nothing comparable to that elsewhere in the Criminal Code. We are concerned about how that would affect the interpretation of these provisions — whether it would suggest that there is some form of blanket exemption for Aboriginal persons from the animal cruelty provisions of the code. That may not be the intent of it, but it may well leave the impression that this part of the statute does not apply to persons who are members of the Aboriginal communities.

There are certainly constitutional rights and treaty rights respecting Aboriginal practices such as hunting and fishing. Nothing in the statute as proposed would alter those rights, or detract from them in any way. However, the exercise of those rights would be affected by this legislation as they are under the existing law. Those rights apply to the provisions of the Criminal Code as they stand today. It would be detrimental, in our view, to insert something into the code at this point that would suggest that there was some greater protection with regard to the notion of cruelty to animals than there is at present.

**The Chairman:** Senator Adams can correct me if I am wrong, but I do not believe that he was talking about government's ability to regulate the exercise of the rights. What he is concerned about is any derogation from those rights, any taking away or

de loi de la Chambre des communes à examiner avant le projet de loi C-10A. Ce projet de loi rassemblé ne nous serait pas soumis avant qu'on suspende les travaux pour l'été. En attendant, peut-être à l'occasion de la prochaine séance, j'espère formuler des recommandations ou proposer des modifications, surtout en ce qui concerne nos préoccupations liées aux droits de chasse. Il devrait y avoir quelque chose là-dedans, ne serait-ce qu'une mention de quelque chose avec l'article 35. Nous ne voulons pas seulement invoquer l'article 35 chaque fois que nous allons devant les tribunaux. Nous devrions tout simplement ajouter la modification ici même, avant qu'on retourne le projet de loi à la Chambre des communes. Je crois que c'est ce que nous ferons à l'occasion de la prochaine séance.

**Le président:** Si vous le permettez, sénateur Adams, le sénateur Jaffer, qui parraine le projet de loi, a dû quitter, mais elle demande qu'on pose la question suivante:

Monsieur Mosley, y a-t-il énormément d'objection à l'adoption d'une disposition de non-dérogation pour les Autochtones? Dans l'affirmative, pourquoi?

**M. Mosley:** L'ajout d'une disposition de non-dérogation dans ce contexte soulève de très graves préoccupations. Je crois comprendre que cette question a fait l'objet de discussions sur d'autres tribunes, et qu'un certain nombre de sénateurs l'ont soulevée au cours des dernières semaines. Je n'ai pas pris part à ces discussions, et on ne m'a pas mis au courant de leur teneur; par contre, on nous a avisé qu'une proposition en vue d'établir une certaine forme de disposition serait avancée. D'après ce que j'ai compris, cette disposition a été rédigée non pas comme une disposition de non-dérogation proprement dite, mais davantage comme une défense. Bien sûr, cela reste à voir.

Nous sommes vraiment préoccupés par l'idée d'enchâsser une disposition de cette nature dans cette partie du code. Il n'y a aucune disposition comparable ailleurs dans le Code criminel. Nous craignons qu'une telle disposition n'influe sur l'interprétation de ces dispositions — qu'elle laisse croire que les Autochtones jouissent d'une forme d'exemption générale en ce qui concerne les dispositions du code relatives à la cruauté envers les animaux. Ce n'est peut-être pas l'intention, mais elle pourrait donner l'impression que cette partie du code ne s'applique pas aux personnes issues de communautés autochtones.

Il existe certainement des droits constitutionnels et des droits issus de traités concernant certaines pratiques autochtones, comme la chasse et la pêche. Aucune disposition du projet de loi, sous sa forme actuelle, ne modifierait ni ne minerait ces droits d'aucune façon. Cependant, l'exercice de ces droits serait visé par cette loi, tout comme il est visé par la loi actuelle. Ces droits s'appliquent aux dispositions du Code criminel actuel. Il serait néfaste, à notre avis, d'enchâsser dans le code une disposition qui laisserait croire qu'on offre une plus grande protection qu'à l'heure actuelle en ce qui concerne la cruauté envers les animaux.

**Le président:** Le sénateur Adams pourra me corriger si je me trompe, mais je ne crois pas qu'il faisait référence à la capacité du gouvernement de réglementer l'exercice des droits. Il est préoccupé non pas par la réglementation de l'exercice des

lessening of rights, not the regulating of the exercise of the rights. That would be an exemption. I do not think that is what he was talking about at all.

**Mr. Mosley:** I think I understood that. I appreciate the clarification of the point. If there were a taking away of the rights, then the government would have to be prepared to justify that. Nothing that we have heard over the several appearances before this committee has suggested that there is anything in the bill that takes away from those rights. With the greatest respect, I would suggest that it is incumbent upon those who are arguing for a non-derogation clause to at least make a case that there is some possibility of derogation from the rights by way of the enactment of the proposed legislation, and thus far we have not heard it.

To put such a clause in this bill, at this point in time, I suggest, would lead to confusion and a potential misapprehension of its scope and effect.

**Senator Beaudoin:** Everything you said is true and the Aboriginal people are protected. However, they have the onus of evidence; this is what worries me. The Aboriginals have their rights; that is in the Constitution at section 35. They have been there for centuries. However, they have the onus of evidence in the sense that they may say, "That does not apply to us because we are Aboriginal," but they will have to say that in court and that costs money and they have the onus of evidence.

I understand them. A few years ago, we did not give the Aboriginals what they were asking for. I thought that we were right, but today I realize that the onus of evidence is on them. They have to see a lawyer. They must prove that they are acting according to their collective rights. There are many problems. That is why I wonder now if we cannot correct the situation for the future and say, "No, in the case of the Aboriginal people, they will not have to do that because the law will not apply to them."

**Mr. Mosley:** With the greatest of respect, we are not saying that they have the right to hunt or fish pursuant to provincial or federal regulation for that matter; we are talking about acts of cruelty to animals. This statute, as with all of the Criminal Code, is a statute of general application. It is inappropriate to suggest that we can carve out a special place for Aboriginals, whereby they can cause or commit acts of cruelty to animals and other Canadians cannot. This is not an issue about a right to hunt or fish; it is entirely about how do you execute or carry out that right.

**Senator Beaudoin:** Is that true in all cases?

**Mr. Mosley:** We are talking about cruelty here. We are not talking about going to a part of James Bay or the northern Quebec region, where clearly the rights have been established, and hunting for an animal or a bird in that region. Clearly, the rights have been established to hunt or fish.

**Senator Adams:** Mr. Chairman, it is not only for Aboriginals. We have hunters and trappers, guides for people who are hunting for polar bears, musk ox, geese, caribou, fishing for char.

droits, mais bien par toute dérogation à ces droits, par le retrait ou l'amoindrissement de ces droits. Il s'agirait d'une exemption. Je ne crois pas du tout qu'il parlait de cela.

**M. Mosley:** Je crois avoir compris cela. Je vous remercie de cette précision. S'il devait y avoir retrait de droits, le gouvernement aurait intérêt à se préparer à justifier cela. Aucun des commentaires que nous avons entendus au cours des quelques témoignages devant votre comité ne laisse croire qu'un élément du projet de loi occasionnerait la disparition de ces droits. C'est avec le plus grand respect que j'avancerais qu'il incombe aux partisans de l'adoption d'une disposition de non-dérogation d'au moins montrer en quoi la promulgation du projet de loi pourrait mener à la dérogation aux droits, et jusqu'à maintenant, une telle justification n'a pas été présentée.

J'avancerais que l'enchâssement d'une telle disposition dans le projet de loi mènerait à la confusion, voire à une interprétation erronée de sa portée et de son effet.

**Le sénateur Beaudoin:** Tout ce que vous avez dit est vrai, et les peuples autochtones sont protégés. Toutefois, le fardeau de la preuve repose sur eux, et cela m'inquiète. Les Autochtones ont des droits, et ils sont énoncés à l'article 35 de la Constitution. Ils sont ici depuis des siècles. Cependant, le fardeau de la preuve repose sur eux, car ils peuvent dire: «Cela ne s'applique pas à nous parce que nous sommes Autochtones»; mais ils devront dire ça devant un tribunal, et cela coûte de l'argent, et le fardeau de la preuve incombe aux Autochtones.

Je les comprends. Il y a quelques années, nous n'avons pas donné aux Autochtones ce qu'ils demandaient. Je croyais que nous avions raison, mais aujourd'hui je comprends que le fardeau de la preuve repose sur eux. Ils doivent consulter un avocat. Ils doivent prouver qu'ils agissent conformément à leurs droits collectifs. Il y a de nombreux problèmes. Voilà pourquoi je me demande maintenant si nous ne devrions pas corriger la situation et dire: «Non, les Autochtones n'auront pas à faire cela, car la loi ne s'applique pas à eux.»

**M. Mosley:** Avec tout le respect que je vous dois, nous n'affirmons pas qu'ils ont le droit de pêcher ou de chasser en vertu d'une réglementation provinciale ou fédérale, nous parlons de cruauté envers les animaux. Cette loi, tout comme l'ensemble du Code criminel, est une loi d'application générale. Il est inapproprié de laisser entendre qu'on peut accorder aux Autochtones un statut spécial leur permettant de commettre des actes de cruauté envers les animaux si cela est interdit aux autres Canadiens. Cette question ne touche pas les droits de chasse ou de pêche; on s'arrête uniquement à la façon d'exécuter ce droit.

**Le sénateur Beaudoin:** Est-ce vrai dans tous les cas?

**M. Mosley:** Il est question de cruauté ici. Nous ne parlons pas du fait de se rendre à la Baie James ou dans le Nord québécois, où les droits sont clairement établis, et de chasser un animal ou un oiseau dans cette région. Il est clair que le droit de chasser ou de pêcher est bien établi.

**Le sénateur Adams:** Monsieur le président, ce n'est pas uniquement pour les Autochtones. Nous avons des chasseurs, des trappeurs et des guides pour les gens qui veulent chasser l'ours



Americans like to catch char. People say there is cruelty to animals. If this bill passes, it will not only affect us, it will affect people who have businesses up there in the community.

**Mr. Mosley:** Even more strongly, if I may, you cannot extend a right of this nature to persons who are invited into the territory to hunt or fish. This is a major point. I think you must come to terms with what you are talking about. If you are talking about a non-derogation clause in the sense that I understood you to describe it, Senator Beaudoin, as carving out an exemption, that the law does not apply, clearly that cannot be the parliamentary intent. You cannot pass legislation that says that Aboriginal persons are entitled to be cruel. Surely, that is not what you hope to achieve.

**Senator Baker:** The witness is misunderstanding what Senator Beaudoin was suggesting. Let me put it clearly. Let us go back to the example that was used by Senator Adams and that I used of hunting methods up North. These are traditional, practical hunting methods. That is what Senators Adams and Beaudoin are talking about, recognizing that a seal sinks to the bottom of the ocean for nine months of the year, so, therefore, if you shoot him in the head, you will not get him.

We are talking about practical methods. Yes, it is more cruel to do it the way the people do it up North — the animal will suffer pain. The animal will not suffer any pain if you shoot him in the head and crush the skull, not a bit of pain, but it will sink to the bottom of the ocean. Some people will not be able to eat. That is what we are talking about. We are talking about something that would encapsulate that, rather than — you call it an exemption — I suppose, in a way, depending on the word “exemption,” I have not looked it up lately. In a way, that would be an exemption, but it is not meant in the strict sense of the use of the word “exemption” of being exempt from the general principle of the bill.

**Mr. Mosley:** I will repeat the comments I made previously, that if it is an entirely reasonable and effective practice to harpoon a seal to prevent it from sinking to the bottom of the sea when you are hunting it, that clearly falls within the terms of 182.2(1)(a) now, unnecessary pain. It is necessary in the circumstances of hunting the seal nine months of the year in northern Canada.

With respect, that applies to the hunter whether the hunter is an Aboriginal with Aboriginal rights or is a non-Aboriginal who is hunting seals with lawful excuse. The issue is not about non-derogation or Aboriginal rights. The issue is about what makes sense. Enforcement agencies have to apply some common sense to hunting practices. If it makes sense to harpoon rather than to shoot, that is covered by the bill as drafted.

polaire, le bœuf musqué, l'oie ou le caribou, ou pêcher l'omble. Les Américains aiment la pêche à l'omble. Certains disent que c'est un acte de cruauté envers les animaux. L'adoption de ce projet de loi influera non seulement sur nous, mais aussi sur les gens qui ont des entreprises dans la collectivité.

**M. Mosley:** À plus forte raison, si vous le permettez, on ne peut étendre un droit de cette nature à des personnes qui sont invitées dans le territoire pour chasser ou pêcher. C'est un point important. Je crois que vous devez essayer de comprendre ce dont vous parlez. Si vous parlez d'une disposition de non-dérégation au sens où vous l'entendez, sénateur Beaudoin, c'est-à-dire de créer une exemption selon laquelle la loi ne s'applique pas, il est clair que cela ne peut être l'intention du Parlement. On ne peut adopter une loi prévoyant que les Autochtones ont le droit d'être cruels. Ce n'est sûrement pas ce que vous souhaitez accomplir.

**Le sénateur Baker:** Le témoin ne comprend pas ce que le sénateur Beaudoin tente de dire. Laissez-moi l'exprimer clairement. Revenons à l'exemple des méthodes de chasse dans le Nord, soulevé par le sénateur Adams et moi-même. Il s'agit de méthodes de chasse traditionnelles pratiques. Les sénateurs Adams et Beaudoin faisaient allusion à ces méthodes, reconnaissant que, pendant neuf mois de l'année, le phoque coule immédiatement au fond de l'océan si on lui tire une balle dans la tête, de sorte qu'on ne pourra le récupérer.

Nous parlons de méthodes pratiques. Oui, il est plus cruel de le faire selon les méthodes qu'on utilise dans le Nord — l'animal souffrira. L'animal ne souffrira pas si on lui tire une balle dans la tête et on lui écrase le crâne, aucune douleur du tout, mais il coulera au fond de l'océan. Cela priverait des gens de nourriture. C'est de cela que nous parlons. Nous parlons de quelque chose qui tiendrait compte de cela, au lieu de — vous parlez d'une exemption — je suppose, d'une certaine façon, selon le sens qu'on donne au mot «exemption», je n'en ai pas vérifié la définition dernièrement. D'une certaine façon, il pourrait s'agir d'une exemption, il ne s'agirait pas d'une exemption dans son sens le plus strict, c'est-à-dire être exempté du principe général du projet de loi.

**M. Mosley:** Je répète ce que j'ai dit plus tôt: si le fait de harponner un phoque pour l'empêcher de couler au fond de l'océan est une pratique efficace et tout à fait raisonnable, cette pratique est clairement visée par l'alinéa 182.2(1)a, qui porte sur la douleur sans nécessité. Pendant neuf mois de l'année, dans le Nord canadien, elle est nécessaire.

Sauf le respect que je vous dois, cela s'applique à tout chasseur, qu'il s'agisse d'un Autochtone jouissant de droits autochtones ou d'un non-Autochtone qui chasse le phoque avec une excuse légitime. L'enjeu n'est lié ni à la non-dérégation ni aux droits autochtones. L'enjeu est lié à ce qui est sensé. Les organismes d'exécution de la loi doivent appliquer un certain sens pratique aux méthodes de chasse. S'il est justifié d'utiliser un harpon au lieu d'une arme à feu, cette pratique est protégée par la version actuelle du projet de loi.

**Senator Baker:** We do not know the wording of what we are discussing because that has not been decided. However, something could be put in the bill to satisfy that condition. I do not know of any other people, I do not know of any Newfoundlanders, who are up there shooting seals through the ice or harpooning seals.

Do you know of anyone, Senator Adams, from Toronto or Ottawa who is doing that?

**Senator Adams:** I know of a few Newfoundlanders up in Nunavut who live up there and they have hunting rights like we do.

**Senator Baker:** Without specifying, this takes us right back to the problem of needing to defend one's self in a court of law for something under the code. It is our job to sit down and perhaps try to head off those problems. Without knowing the exact wording that we are talking about, perhaps there is some way to word the clause so that it does not do what you are afraid of, but so that it does do what Senator Adams is requesting be done.

**Mr. Mosley:** We do not have any wording in front of us, senator. We would be pleased to see whatever the committee has and to comment on that. With the greatest of respect, the onus remains on the Crown throughout to prove beyond a reasonable doubt that the offence has been committed. If you are talking about hunting practices that have been employed for millennia, I cannot imagine a Crown undertaking a case against somebody who has done exactly what he has been doing for years and what his forebears have been doing for years. It just would not happen.

**Senator Baker:** Mr. Mosley, there is reasonable and then there is reasonable, when it comes to charging, when it comes to prosecuting and when it comes to judging. Sometimes people get charged before a court for things that they have done for years and years. In the process, they are found innocent.

**The Chairman:** I would add to that, Mr. Mosley. I understand your apprehensions; do not get me wrong. However, tradition has a way of going by the wayside. The *Ménard* case is a classic example of that. The method of euthanizing the dog with coolant became less cruel than the old way. All of a sudden, the old way was no good any more. That is the problem Senator Adams is pointing to.

**Senator Adams:** As soon as the ice is gone, we use a shotgun but we have to make sure we do not kill the seal right away and we have to harpoon them so they do not sink. We have all kinds of ways of killing animals to be sure we do not lose a seal or any kind of mammal.

**The Chairman:** Thank you, Senator Adams.

Thank you to our witnesses. Your interactions have been very helpful.

The committee adjourned.

**Le sénateur Baker:** Nous ignorons la formulation de la disposition dont nous parlons, car elle n'a pas encore été arrêtée. Cependant, on pourrait enchâsser dans le projet de loi une disposition qui répond à cette condition. Je ne connais personne d'autre, je ne connais aucun Terre-Neuvien qui tire sur des phoques à travers la glace ou qui harponne des phoques.

Connaissez-vous quelqu'un de Toronto ou d'Ottawa qui fait cela?

**Le sénateur Adams:** Je connais quelques Terre-Neuviens qui résident au Nunavut et qui jouissent des mêmes droits de chasse que nous.

**Le sénateur Baker:** Si nous n'apportons pas de précisions, cela nous ramène au problème selon lequel une personne doit se défendre devant un tribunal, en raison d'une disposition du code. C'est notre responsabilité de nous asseoir et de tenter de résoudre ces problèmes. Sans connaître la formulation exacte de la disposition dont nous parlons, il y aurait peut-être moyen de rédiger une disposition tout en tenant compte des demandes du sénateur Adams.

**M. Mosley:** Nous n'avons aucun libellé à examiner, sénateur. Nous serions heureux d'examiner et de commenter ce que le comité nous soumettra. Et je vous signale, avec le plus grand respect, que c'est à la Couronne qu'il incombe de prouver hors de tout doute raisonnable qu'une infraction a été commise. Si vous parlez de pratiques de chasse qu'on emploie depuis des milliers d'années, j'ai peine à croire qu'un ministère public intenterait des poursuites contre une personne qui fait exactement ce qu'elle a toujours fait et que ses ancêtres ont fait pendant des années. Cela ne se produirait tout simplement pas.

**Le sénateur Baker:** Monsieur Mosley, il y a raisonnable et raisonnable, lorsque vient le temps de porter des accusations, lorsque vient le temps de poursuivre et lorsque vient le temps de trancher. Il arrive parfois qu'on poursuit une personne pour des choses qu'elle fait depuis des années. Au cours du processus, cette personne est innocentée.

**Le président:** J'aimerais ajouter quelque chose à cela, monsieur Mosley. Je comprends votre appréhension, croyez-moi. Cependant, la tradition a tendance à être laissée de côté. L'arrêt *Ménard* est un parfait exemple de cela. La méthode consistant à euthanasier un chien au moyen de réfrigérant est devenue moins cruelle que l'ancienne méthode. Tout à coup, l'ancienne méthode n'était plus bonne. C'est le problème que signale le sénateur Adams.

**Le sénateur Adams:** Lorsque la glace disparaît, nous utilisons un fusil de chasse, mais nous devons nous assurer de ne pas tuer le phoque sur le coup, et nous devons le harponner afin qu'il ne coule pas. Nous connaissons une foule de moyens de tuer le phoque ou tout autre mammifère afin de nous assurer de ne pas le perdre.

**Le président:** Merci, sénateur Adams.

Je tiens à remercier nos témoins. Vos commentaires nous ont été très utiles.

La séance est levée.



OTTAWA, Thursday, May 1, 2003

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-5, respecting a National Acadian Day, met this day at 11:10.m. to give consideration to the bill.

**Senator George J. Furey** (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

**The Chairman:** Honourable senators, this morning we resume our consideration of Bill S-5, respecting a National Acadian Day, sponsored by Senator Comeau.

Our panel includes officials from the Department of Canadian Heritage, Mr. Moyer, Ms. Lemoine and Ms. Julien. As well, we will hear from Professor Basque, who has travelled from Moncton to help us today. There are no briefs supplied by the witnesses today. The Department of Canadian Heritage did provide a fact sheet regarding the options for designating a special day.

[*Translation*]

**Mr. Maurice Basque, Professor, Centre d'études acadiennes, Université de Moncton:** Honourable senators, thank you for your invitation to appear before the committee. I feel privileged to have this opportunity to talk about Acadian history. I have five minutes for my opening remarks, and I will be brief in covering four centuries of history. Next year, in the year 2004, Acadia...

[*English*]

**Senator Joyal:** On a point of order.

I would feel uncomfortable, honourable colleagues, if we limited a witness who has travelled all the way from Moncton to a five-minute presentation. With the concurrence of honourable senators, perhaps we could extend that time to 10 minutes.

**The Chairman:** I am sure we can give Professor Basque some leeway.

[*Translation*]

**Mr. Basque:** I have a feature on Radio-Canada every Wednesday morning, so I am used to condensed formats.

Next year, in 2004, Acadian society in particular will be celebrating four centuries of presence in the land that was later to become Canada. I believe other historians have come before the Committee to talk about special features of Acadian history.

I, too, would like to focus on the special features of that history and Acadia's attachment to the French language. In the Canada of today, the main centre of the French-speaking presence and of the history of the French in Canada is, of course, the province of

OTTAWA, le jeudi 1<sup>er</sup> mai 2003

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, saisi du projet de loi S-5, Loi instituant la Journée de la fête nationale des Acadiens et Acadiennes, se réunit aujourd'hui à 11 h 10 pour examiner ledit projet de loi.

**Le sénateur George J. Furey** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président:** Honorables sénateurs, nous reprenons ce matin notre examen du projet de loi S-5, Loi instituant la Journée de la fête nationale des Acadiens et Acadiennes, parrainé par le sénateur Comeau.

Nous accueillons ce matin les hauts fonctionnaires du ministère du Patrimoine canadien, soit M. Moyer, Mme Lemoine et Mme Julien. Nous recevons également les témoignages du professeur Basque, qui est venu de Moncton pour nous aider à faire avancer nos travaux. Nos témoins ne présentent aucun mémoire aujourd'hui. Cependant, le ministère du Patrimoine canadien nous a fourni un feuillet d'information concernant les diverses possibilités qui pourraient s'offrir à nous pour ce qui est de la désignation d'une journée spéciale.

[*Français*]

**M. Maurice Basque, professeur, Centre d'études acadiennes, Université de Moncton:** Honorables sénateurs, je vous remercie de l'invitation de me présenter aujourd'hui devant ce comité. Je considère que c'est un privilège de prendre la parole au sujet de la question de l'histoire acadienne. On m'accorde cinq minutes et je serai bref pour relater quatre siècles d'histoire. L'an prochain, en 2004, l'Acadie...

[*Traduction*]

**Le sénateur Joyal:** Monsieur le président, j'invoque le Règlement.

Je serais très embarrassé, honorables collègues, si nous devions décider de limiter à cinq minutes la durée de l'exposé liminaire d'un témoin qui est venu de Moncton pour nous rencontrer. Avec la permission des honorables sénateurs, peut-être pourrions-nous lui accorder 10 minutes.

**Le président:** Nous pouvons certainement donner un peu de latitude au professeur Basque.

[*Français*]

**M. Basque:** Je fais une chronique à Radio-Canada tous les mercredis matin et j'ai l'habitude des formats condensés.

L'an prochain, en 2004, la société acadienne, tout particulièrement, célèbre quatre siècles de présence dans ce qui deviendra plus tard le Canada. Vous avez déjà entendu d'autres historiens vous relater devant ce comité la particularité de l'histoire acadienne.

À mon tour, j'aimerais mettre l'accent sur des caractéristiques particulières de cette histoire et son attachement à la dimension de la langue française. Dans le Canada actuel, il y a un foyer principal de peuplement et d'histoire touchant à la présence

Quebec. Acadia is the second centre, with a smaller critical mass, but which became established as early as 1604, following a particular path that would give rise, in the early 17th century, to what is now the Nova Scotia Peninsula, to a special identity.

This is one of the identities that originally came from Europe but was shaped through contact with various societies in the New World. Thus developed the special identity of Acadia: the Acadian identity.

Before the "Grand dérangement" or the exile of 1755, before what is known as the Deportation of the Acadians, there are already historical documents identifying these French-language settlers, who practised the Roman Catholic religion and lived in the Nova Scotia Peninsula in villages with names like Grandpré, Port-Royal, Cobequid and Pichiguid, as Acadians.

And that historical identity would be strengthened through years of disasters that rocked this special colonial society between 1755 and 1764. The Deportation which initially was intended to be a radical means of assimilating Acadians, by dispersing them in small groups across the British colonies, had extremely negative consequences for Acadians as a group, but one of its positive impacts was that it strengthened their identification with the group to such an extent that the descendants of the deportees saw themselves as forming a group.

Like any Western group having had contact with Europe or been part of European history in the 19th century, the leaders of this Acadian group, this first well-educated elite that had been trained in the "collèges classiques," wanted to give Acadians some national symbols. The term "national" should be interpreted according to its meaning in the 19th century, that great century of nationalists that led to the creation of Germany, Italy, and less successful national experiences in the case of Poland, which saw the rise of a first nationalist movement. The same occurred in Canada with the creation of the Dominion.

So, in the 1880s, and particularly in 1881, Acadian leaders decided: "Let us choose a national holiday like the Irish have with St. Patrick's Day, the Scottish, with St. Andrew's Day, the English, with St. George's Day, and the French-Canadians who, in the 20th century, had 'la Saint-Jean-Baptiste', a national holiday for their own group." The idea was not to become more detached from Canada, but to make the specificity of Acadians, as a group, more real.

As early as 1881, a great promoter of a National Acadian Day, Monsignor Marcel-François Richard, made reference to a distinct people belonging to Canada.

I want to conclude by saying that the national holiday, Assumption Day, celebrated on August 15, was primarily a religious holiday throughout the 19th century and for much of the 20th century.

française et c'est, bien sûr, la province du Québec. L'Acadie est le deuxième foyer, moins important en masse critique, mais historiquement présent dès 1604, avec un cheminement qui donnera naissance, au début du XVII<sup>e</sup> siècle, dans ce qui est aujourd'hui la Nouvelle-Écosse péninsulaire, à une identité particulière.

Il s'agit de l'une de ces identités originaire de l'Europe mais qui s'est façonnée au contact des différentes sociétés du nouveau monde. On va assister à la naissance d'une identité propre à l'Acadie: l'identité acadienne.

Avant le Grand dérangement de 1755, avant ce qu'on appelle la déportation des Acadiens, on a déjà des documents historiques qui identifient ces habitants de langue française, de religion catholique-romaine, habitant la Nouvelle-Écosse péninsulaire dans des villages qui portent le nom de Grandpré, de Port-Royal, de Cobequid et de Pichiguid, comme étant des Acadiens.

Et cette identité sur le plan historique sera renforcée par des années de catastrophes qui vont secouer cette société coloniale particulière et qui surgissent de 1755 à 1764. La Déportation qui, au départ, se voulait un procédé radical d'assimilation du groupe acadien en le disséminant en petits groupes à l'intérieur des colonies britanniques, a eu des conséquences très négatives sur le groupe acadien, mais l'une des conséquences positives, c'est que le renforcement de l'appartenance au groupe a été cimenté de telle façon que les descendants de ces déportés se sont reconnus comme formant un groupe.

Comme tout groupe en Occident, avec un contact ou une histoire européenne au XIX<sup>e</sup> siècle, les leaders de ce groupe acadien, cette première élite acadienne lettrée et formée dans des collèges classiques a voulu donner à ce groupe des symboles nationaux. Entendons «nationaux» dans le vocable qu'on utilise au XIX<sup>e</sup> siècle, le grand siècle des nationalistes qui a vu la naissance de l'Allemagne, de l'Italie, qui a vu des expériences nationales moins réussies dans le cas de la Pologne qui a vu, par exemple, un premier mouvement nationaliste. Cela s'est produit au Canada avec la création du Dominion.

Le leadership acadien s'est donc dit dans les années 1880 et particulièrement en 1881: «Choisissons une fête nationale à l'image des Irlandais qui ont la Saint-Patrick, des Écossais qui ont la Saint-André, des Anglais qui ont la Saint-Georges et des Canadiens français qui, au XX<sup>e</sup> siècle, avaient la Saint-Jean-Baptiste, une fête nationale propre au groupe». Ce n'était pas pour se détacher du Canada, mais pour rendre plus réelle la spécificité du groupe acadien.

Déjà en 1881, le grand promoteur de la Fête nationale des Acadiens, monseigneur Marcel-François Richard, parle d'un peuple distinct faisant partie du Canada.

Je conclurai en disant que cette fête nationale, L'Assomption, célébrée le 15 août, est surtout religieuse au XIX<sup>e</sup> siècle et pour une bonne partie du XX<sup>e</sup> siècle.



But starting in 1979, at the time of extensive celebrations for the 375th Anniversary of Acadia — this was an important year for Acadians, since it was the year when Ms. Antonine Maillet received the Prix Goncourt — people again began talking about a National Acadian Day. This time, however, it was seen as being a far more secular, civil holiday, reintroducing the idea of making a lot of noise to let other people know you exist.

Honourable senators, I invite you to come to Acadia, in Nova Scotia, Prince Edward Island, Newfoundland or New Brunswick, one August 15 to witness an extremely vibrant holiday celebration, where you will see both Canadian and Acadian flags flying.

Never in the Acadian identity, except in very rare cases — even though they were not very well treated by various historical federal governments — Acadians have in fact been among those most attached to the Canadian federation, where they found a space to develop and flourish through bilingualism — for example, in New Brunswick, the only province to have declared itself bilingual.

Thus far, that dimension of the word “national,” from an historical perspective, had to be understood in the 19th century meaning, which was passed on to the 20th and 21st centuries, but not along the lines of certain definitions one might wish to associate with it today. It really is a positive term in Canadian society, and since 1841, that day has been known as a national holiday.

The younger generation talks a lot less about the national holiday. They talk about August 15 a little like the Americans talk about their July 4 holiday, and the French, the national holiday on July 14. It's a date that needs no explaining when young people get together to decide what they'll do on August 15 to celebrate National Acadian Day. It is a generous celebration that includes all the tourists and visitors to the Acadian communities, which can now be found from St. John's, Newfoundland to Victoria and Vancouver in British Columbia, where people go down in the streets and make a racket.

[English]

**Mr. Norman Moyer, Assistant Deputy Minister, Public Affairs and Communications, Department of Canadian Heritage:** I will start by talking about the options the government has in seeking to recognize a day of national importance. There are four ways in which the government has traditionally undertaken to recognize these days and I will go through them in increasing order of the formality of the declaration.

It is possible for a sponsoring minister to declare, on his or her own initiative, that a day, week or month will receive special recognition. In fact, we do recognize days under ministerial declarations as part of the Canadian calendar of celebration.

Mais à partir de 1979, au moment des grandes fêtes du 375<sup>e</sup> anniversaire de l'Acadie, année importante pour le groupe acadien puisque c'est l'année où Mme Antonine Maillet reçoit le prix Goncourt. On relance l'idée que la Fête nationale des Acadiens, le 15 août, soit une fête beaucoup plus laïque et civile, avec la réintroduction du tintamarre, c'est-à-dire ce procédé de faire du bruit pour signifier son existence.

Honorables sénateurs, je vous invite à venir en Acadie, en Nouvelle-Écosse, à l'Île-du-Prince-Édouard, à Terre-Neuve ou au Nouveau-Brunswick un 15 août et vous verrez que c'est une fête très vibrante et où on retrouve à la fois les drapeaux canadien et acadien.

Jamais dans la dimension acadienne, sauf dans de très rares exceptions — même s'ils n'ont pas été très bien traités par les différents gouvernements fédéraux historiquement, — les Acadiens et les Acadiennes ont été parmi les Canadiens les plus attachés à la fédération canadienne dans laquelle ils trouvaient un espace de développement et d'épanouissement en raison du bilinguisme, par exemple, le Nouveau-Brunswick se déclarant la seule province bilingue.

Jusqu'à maintenant, cette dimension du mot «national» sur le plan historique doit être compris comme un vocable du XIX<sup>e</sup> siècle qui a voyagé au XX<sup>e</sup> siècle et jusqu'au XXI<sup>e</sup> siècle, mais sans prendre certaines définitions qu'on peut peut-être y coller aujourd'hui. Il est vraiment un vocable positif à l'intérieur de la société canadienne et il est toujours connu depuis 1841 comme une fête nationale.

La jeune génération parle beaucoup moins de fête nationale. On parle du 15 août comme les Américains parlent de leur fête du 4 juillet et comme les Français parlent du 14 juillet. Il s'agit d'une date qu'on n'a pas besoin d'expliquer lorsque les jeunes se demandent ce qu'ils feront le 15 août pour célébrer le jour de la fête nationale des Acadiens et des Acadiennes. C'est une célébration très généreuse et qui inclut tous les touristes et tous les visiteurs dans les communautés acadiennes et qu'on retrouve maintenant de Saint-Jean, Terre-Neuve jusqu'à Victoria et Vancouver, en Colombie-Britannique où il y a un tintamarre dans les rues.

[Traduction]

**M. Norman Moyer, sous-ministre adjoint, Affaires publiques et communications, ministère du Patrimoine canadien:** J'aimerais tout d'abord vous parler des options qui s'offrent au gouvernement s'il veut désigner une journée d'importance nationale. Il y a normalement quatre façons pour le gouvernement de déclarer une journée de reconnaissance spéciale, et je vais vous les présenter par ordre ascendant, selon la nature officielle de ces divers instruments.

Le ministre promoteur peut donc de son propre chef, déclarer quel jour, semaine ou mois bénéficiera d'une reconnaissance spéciale. En fait, il nous arrive déjà de désigner certaines journées, en vertu de déclarations ministérielles, pour une reconnaissance spéciale dans le cadre de l'établissement du calendrier canadien de célébrations.

Second, it is possible for the Prime Minister to undertake to make a declaration on behalf of the government as the head of government. We have used that route as well from time to time.

Third, it is possible for the government to seek, through an Order in Council, a Royal Proclamation, which increases the prestige of the declaration, but it remains, in effect, a government action. However, in this case, it is formalized through the proclamation of the vice-regal office.

Finally, it is possible for Parliament, through legislation, to declare a day, a week or a month one of national significance to be recognized by Canadians.

Clearly, we are here today in the context of the fourth category, but I wanted you to be aware of the other three.

We circulated to you a list of examples of the ways in which some days, weeks or months have been recognized. I will not go through all of them but will cite a few so that you can see other ways in which we have done this.

In two particular cases noted on this list, legislation has been the route followed. Legislation is the way in which we recently chose to recognize Sir John A. McDonald and Sir Wilfrid Laurier on their birthdays. It is also the route Parliament chose following the incidents at the polytechnique in Montreal. A National Day of Remembrance and Action on Violence against Women was enacted by Parliament.

We have a series of examples under Royal Proclamation. National Aboriginal Day and Canadian Multiculturalism Day were both done by Royal Proclamation. They illustrate the evolution in nomenclature in the last few years, during which "Canadian" has become, to some extent, a preferred way of identifying days or weeks.

There is a longer series of examples in which the declaration route has been used. In the case of National Flag Day, it is a Prime Ministerial declaration, as it is in the case of Raoul Wallenberg Day. In the case of Asian Heritage Month, there was a resolution in the Senate of Canada, followed by a declaration.

With those examples, you can see the history of how we have done this.

I want to address briefly, as well, the issue that has arisen in your debates about whether the use of the word "Canadian" or the word "national" is the best way to designate this special day. I will take you through a few of what we see as the pros and cons to

Deuxièmement, le premier ministre, à titre de chef du gouvernement, peut faire une déclaration au nom de l'ensemble du gouvernement. Nous avons également eu recours à cette méthode de temps à autre.

Troisièmement, le gouvernement peut demander une proclamation royale, par l'entremise d'un décret du conseil, qui correspond alors à une déclaration plus prestigieuse, bien qu'il s'agisse toujours d'une mesure gouvernementale. Mais dans ce cas, la déclaration devient officielle au moyen d'une proclamation émise par le Bureau du gouverneur général.

Enfin, le Parlement peut établir, par voie législative, que tel jour, telle semaine ou tel mois sera d'importance nationale et mérite donc d'être reconnu par les Canadiens.

Nous nous présentons devant vous aujourd'hui pour parler, évidemment, de cette quatrième possibilité, mais je voulais absolument que vous soyez au courant des trois autres moyens qui existent.

Nous vous avons remis une liste d'exemples des moyens pris pour reconnaître l'importance de certains jours, certaines semaines, ou certains mois. Je n'ai pas l'intention de passer en revue toute la liste; je vais me contenter de vous en citer quelques exemples, pour que vous voyiez les autres moyens auxquels nous avons eu recours par le passé.

Dans deux cas qui figurent sur cette liste, nous avons opté pour l'adoption d'une loi. C'est ce qui a récemment été fait pour sir John A. McDonald et sir Wilfrid Laurier pour que leurs anniversaires soient désignés des journées spéciales. Le Parlement a fait de même à la suite des incidents survenus à l'École polytechnique de Montréal. Le Parlement a alors adopté une loi pour créer la Journée nationale de commémoration et d'action contre la violence faite aux femmes.

Nous avons une série d'exemples de désignations faites par le biais d'une proclamation royale. La Journée nationale des Autochtones et la Journée canadienne du multiculturalisme ont été désignées par suite d'une proclamation royale. Ces deux exemples illustrent bien l'évolution de la terminologie depuis quelques années, puisque de plus en plus, on semble préférer désigner ces journées spéciales en employant le terme «canadienne» plutôt que «nationale».

Il y a ensuite une plus longue série d'exemples de journées établies au moyen d'une déclaration. Par exemple, le Jour du drapeau national du Canada et la Journée Raoul Wallenberg ont été établies par suite d'une déclaration du premier ministre. En ce qui concerne le Mois du patrimoine asiatique, la désignation s'est faite au moyen d'une résolution adoptée par le Sénat du Canada, suivie d'une déclaration.

Ces quelques exemples vous permettent de savoir quelle procédure a été suivie par le passé pour ce genre de désignation.

Je voudrais également aborder brièvement la question qui s'est posée dans le cadre de vos débats concernant le choix entre le mot «canadien» ou «national» pour la désignation de ce genre de journée spéciale. J'aimerais vous parler de ce que nous



be considered in this debate. In doing that, we looked at two options other than the one chosen in your bill, both of them associating the modifier with the word "day."

[Translation]

The examples that we looked at were whether we should have a National Acadian Day or a Canadian Acadian Day. I would just like to take a moment to discuss some of the points you may want to consider as you debate the issue.

As for the word "national," it does give an indication of importance. There is a relative importance attached to that word. "National" has a long history of being used in connection with days that Canadians have celebrated. And along the lines pointed out by Mr. Basque, the word "national" is used historically with respect to August 15 and the National Acadian Day. What militates against use of the word "national" is the fact that, taken alone, this word does not necessarily mean that all Canadians will be celebrating.

The word "national" is sometimes used for small groups, and sometimes for larger groups. There is a lack of clarity there. In terms of the historical use of the word in such expressions as "National Canadian Flag Day" or "National Aboriginal Day" or "National Police and Peace Officers Memorial Day," the word "national" is used in only one sense in those declarations, and the idea there is to include all Canadians in the definition. We have never used the word "national" when designating a special day, month or week for any sub-group of Canadian society.

Now let us look at how the word "Canadian" is used. Again, I would like to discuss the option behind this. August 15 could be designated Canadian Acadian Day. The advantage of using the word "Canadian" is that the meaning is very clear. That means this is a holiday that is celebrated everywhere, by all Canadians. Particularly when it's used in association with the Acadians, it is a way of eliminating any ambiguity that could arise when the word "Canadian" or "national" is used in connection with the word "holiday."

The arguments against using the word "Canadian" are, first of all, that there is an important tradition in Acadia around August 15, which is considered the national holiday, even though the trend is increasingly to refer simply to the date. Part of the population still insists on using the expression "national holiday," which refers back to a tradition. We are also concerned about using the word "national" in an Act of Parliament for the first time in a sense that most people would find ambiguous, because Acadians associate the word "national" with their holiday in reference to their family, and the reality of Acadian society. The word "national" has a limited meaning. In the phrase "National Acadian Day" it could be interpreted as meaning a holiday for all Canadians, but the problem is that it isn't clear.

In conclusion, I would just like to quote from a legal opinion prepared by our legal department.

considérons comme étant les avantages et les inconvénients de chaque option. Nous avons examiné deux options autres que celles retenues pour votre projet de loi, et les deux concernent l'utilisation d'un déterminant avec le mot «jour» ou «journée».

[Français]

Les exemples que l'on a regardés étaient si on avait d'abord une journée nationale de la fête des Acadiens et Acadiennes et ensuite une journée canadienne de la fête des Acadiens et des Acadiennes. Pour un instant, je veux juste regarder les éléments qui pourraient entrer dans votre débat comme considération.

Si on prend le mot «national», il indique une importance. Il y a une relativité importante qui découle du mot. «National» a été longtemps utilisé en association avec des journées que les Canadiens ont fêtées. Dans le sens que M. Basque souligne, le mot «national» a une utilisation historique dans le contexte du 15 août et la fête des Acadiens et des Acadiennes. Ce qui pèse contre le mot «national», c'est que tout seul ce mot n'implique pas nécessairement que ce sont tous les Canadiens et Canadiennes qui vont fêter.

Le mot «national» est utilisé parfois pour des petits groupes et parfois pour de plus grands groupes. Ce n'est pas clair. Dans l'utilisation historique du mot lorsque l'on regarde le «National Canadian Flag Day» ou le «National Aboriginal Day» ou le «National Police and Peace Officers Memorial Day», le mot «national» est utilisé dans un seul sens dans ces déclarations et c'est pour incorporer tous les Canadiens et Canadiennes dans cette définition. Nous n'avons jamais utilisé dans la désignation de journée, mois ou semaine le mot «national» pour un sous-groupe de la société canadienne.

Regardons un moment l'utilisation du mot «canadien». Je cite encore l'option qui est à la base de cela. On pourrait nommer le 15 août la journée canadienne des Acadiens et des Acadiennes. Les avantages d'utiliser le mot «canadien» c'est d'abord que c'est très clair. C'est quelque chose qui est fêté partout, par tous les Canadiens et Canadiennes. Particulièrement dans l'utilisation associée avec les Acadiens et les Acadiennes, on élimine l'ambiguïté qui existait lorsqu'on associe le mot «canadien» ou «national» avec le mot «fête».

Les arguments qui pourraient peser contre le mot «canadien», c'est qu'il y a d'abord une tradition importante en Acadie de parler d'une fête nationale le 15 août, bien que l'usage courant aujourd'hui va de plus en plus vers la simple date. Une partie de la population tient encore à l'utilisation de l'expression «fête nationale» qui a une tradition. Nous avons aussi une préoccupation d'utiliser dans une loi une première fois ce mot «national» dans un sens qui serait ambigu pour beaucoup de gens, parce que les Acadiens ont associé le mot «national» à leur fête en parlant de leur famille, de la réalité de la société acadienne. Il y a un sens limité du mot «national». Dans le terme «Fête nationale des Acadiens et des Acadiennes», cela pourrait être interprété comme la fête de tous les Canadiens aussi mais ce n'est pas clair.

En terminant, je vais citer un extrait d'un avis juridique formulé dans notre service juridique

In light of these precedents, we feel it would be preferable for recognition of the National Acadian holiday to be accomplished through Order in Council, rather than through legislation.

We have a slight preference for that option, but some examples point to another solution.

Also, we believe that the term “national” should only be used to designate the national character of the day, rather than the holiday.

We believe that the French expression “journée nationale de la fête des Acadiens et des Acadiennes” would better reflect the purpose of the Bill, which is that this day have special recognition all across Canada, but that the holiday itself be a holiday for Acadians, and not necessarily for all of Canada.

The English version of that would be “National Acadian Day.”

**Senator Comeau:** Have you discussed with your Minister the recommendation that this Bill be rejected in favour of a royal proclamation by order in council?

**Mr. Moyer:** No, and that is not a formal recommendation from our Department. In terms of the precedents, that would seem to be the most common and most often used method.

**Senator Comeau:** So, that is your recommendation, not the Department’s recommendation?

**Mr. Moyer:** It is less of a recommendation than simply an observation on our part that it would be more in keeping with normal practice to proceed in that manner. I am not saying that this is a recommendation.

**Senator Comeau:** Then, this is your personal observation?

**Mr. Moyer:** Yes, but that observation is based on our legal analysis.

**Senator Comeau:** And this is your legal analysis, and your observation. Are you yourself a lawyer?

**Mr. Moyer:** No, our legal service prepared that analysis. Ms. Marie-Lise Julien is available to answer your question.

**Senator Comeau:** And where are you from, Ms. Julien?

**Ms. Marie-Lise Julien, Counsel, Legal Services, Department of Canadian Heritage:** I’m from Joliette. The legal opinion was provided by our Director General, Mr. Michel Francoeur. We looked at federal legislation, orders in council and royal proclamations as part of our analysis of how the word “national” is generally used.

This is an analysis that reflects the current situation. We are not trying to change the way things are done. We simply want to present the facts. How can we promote or recognize nationally a special day of recognition in Canada?

**Senator Comeau:** Your comments will be seriously considered by the Committee. Have you discussed this with Acadians?

Compte tenu de ces précédents, il nous paraît préférable que toute reconnaissance de la fête nationale des Acadiens et Acadiennes se fasse non pas dans le cadre d’une loi mais dans un décret du gouverneur en conseil.

Nous avons une préférence légère mais il y a des exemples qui vont dans l’autre sens.

De plus, nous sommes d’avis que l’utilisation du qualificatif «national» devrait se limiter à désigner le caractère national de la journée et non de la fête.

Nous sommes d’avis que l’expression «journée nationale de la fête des Acadiens et des Acadiennes» rendrait mieux l’idée véhiculée par le projet de loi, à savoir que c’est dans tout le Canada que la journée sera désignée, mais que la fête en soi est celle des Acadiens et des Acadiennes et pas nécessairement celle de toute la nation canadienne.

La version anglaise de cet article pourrait être reflétée par la traduction «National Acadian Day».

**Le sénateur Comeau:** Avez-vous discuté avec votre ministre des recommandations que ce projet de loi devrait être rejeté en faveur d’une proclamation du gouverneur en conseil?

**M. Moyer:** Non, et ce n’est pas une recommandation formelle de notre ministère non plus. Si on regarde les précédents, cela semble être le plus courant et le plus utilisé.

**Le sénateur Comeau:** C’est votre recommandation, pas celle du ministère?

**M. Moyer:** Ce n’est pas une recommandation mais une constatation qu’il serait plus commun de le faire comme cela. Je ne veux pas dire que c’est une recommandation.

**Le sénateur Comeau:** C’est votre observation personnelle?

**M. Moyer:** Oui, mais cette observation est basée sur l’analyse juridique qu’on a faite.

**Le sénateur Comeau:** C’est une analyse juridique que vous avez faite et c’est votre observation. Vous êtes avocat vous-même?

**M. Moyer:** Non, c’est le service juridique qui a fait cette analyse. Mme Marie-Lise Julien pourrait répondre à votre question.

**Le sénateur Comeau:** D’où venez-vous, madame Julien?

**Mme Marie-Lise Julien, avocate, Services juridiques, ministère du Patrimoine canadien:** Je viens de Joliette. L’avis a été remis par notre directeur général, M. Michel Francoeur. Nous avons regardé la législation fédérale, les décrets et les proclamations royales pour analyser dans quel contexte le mot «national» était utilisé habituellement.

C’est une analyse qui reflète le portrait de la situation. Nous ne voulons pas changer le cours des choses. Nous voulons simplement asseoir les faits. Comment pouvons-nous promouvoir ou reconnaître, au Canada, une journée sur le plan national?

**Le sénateur Comeau:** Vous faites des observations que le comité prendra au sérieux. Avez-vous discuté de ceci avec des Acadiens?



**Ms. Julien:** No, our comments have not been discussed with Acadians, but a group of lawyers from the Department of Justice with expertise in constitutional, administrative and language law looked at Mr. Francoeur's legal opinion and added their comments to it. Our goal was to present an accurate picture of the current situation in Canada as to how we now designate a special day.

**Senator Comeau:** You presented your comments to a group of lawyers. And you also passed them on to Mr. Moyer, saying that the legislative option should be rejected in favour of a ministerial declaration, and that we should remove the words "Journée nationale des Acadiens et Acadiennes." You want to take away the word "national" in relation to a holiday that has been celebrated by Acadians since 1881. And you are making all these comments without having even discussed them with Acadians, in order to get an idea of what the impact of these changes would be. You have done this in isolation.

**Mr. Moyer:** I would just like to clarify our role in all of this. This is not a government bill. Thus we did not hold consultations, and I do not believe it would have been appropriate to do so.

I would just like to make a distinction between two points I made as part of my conclusion. We expressed a preference based on the traditions associated with the use of a declaration, but that is not a recommendation.

The place where the word "national" appears in the title has provoked more debate, and we believe we contributed something to that debate. It is not up to us to take a position on whether this should be done via legislation or via a declaration. As a general rule, this would normally have been accomplished through a declaration.

**Senator Comeau:** So, you are making observations, not recommendations. Have you discussed your observations with the Minister of Canadian Heritage?

**Mr. Moyer:** I have not discussed this with the minister. She expressed the view that August 15 should be recognized and celebrated by all Canadians. She is in favour of this idea.

**Senator Comeau:** I have a letter from the minister expressing her full support for this bill. She does not seem to have any reservations about it. I have known the minister for a number of years. I believe she is well acquainted with the history of the Acadians and the implications of the word "national," the use of which goes back to 1881.

Have you at least considered an expression or title that would say "National Acadian Day," but would also answer your concerns regarding the use of the word "national"?

**Mr. Moyer:** I do not believe so.

**Mme Julien:** Les observations n'ont pas été discutées avec le groupe acadien, mais un regroupement d'avocats du ministère de la Justice en droit constitutionnel en droit administratif et en droit linguistique se sont penchés sur l'avis juridique de maître Francoeur pour apporter aussi de l'eau au moulin. Notre objectif était de faire un portrait de la situation actuelle au Canada, à savoir comment nous pouvions commémorer une journée.

**Le sénateur Comeau:** Vous avez fait des observations à un groupe d'avocats. Vous avez aussi transmis ces observations à M. Moyer à l'effet qu'on devrait rejeter le concept de projet de loi et y aller avec une recommandation de la ministre, soit d'enlever les mots «journée nationale des Acadiens et des Acadiennes». Vous enlevez le mot «national» pour une fête reconnue par les Acadiens depuis 1881. Vous faites toutes ces observations sans même en discuter avec des Acadiens pour connaître l'impact de ce genre de changements. Vous avez fait cela isolément.

**M. Moyer:** J'aimerais souligner notre rôle. Ce n'est pas un projet de loi présenté par le gouvernement. Nous n'avons pas entamé des consultations dans ce contexte et je ne crois pas que cela aurait été approprié de le faire.

Je voudrais faire une distinction entre les deux éléments de ma conclusion. On a exprimé une préférence basée sur les traditions d'utiliser une déclaration, mais cela n'est pas une recommandation.

L'endroit où on a placé le mot «national» dans le titre a suscité plus de débats et nous croyons y avoir apporté plus de valeur. Nous n'avons pas de position à prendre sur cela pour savoir si cela devrait être une loi ou une déclaration. Normalement, cela aurait dû être fait par une sorte de déclaration.

**Le sénateur Comeau:** Vous faites des observations, pas des recommandations. Avez-vous discuté de vos observations avec la ministre du Patrimoine canadien?

**M. Moyer:** Je n'ai pas parlé à la ministre. Elle a déjà exprimé son opinion à l'effet que la journée du 15 août devrait être reconnue et fêtée par tous les Canadiens et Canadiennes. Elle est en faveur de ce projet.

**Le sénateur Comeau:** J'ai une lettre de la ministre qui m'informe de son appui entier pour le projet de loi. Il ne semble pas y avoir de réticence de sa part. Je connais la ministre depuis plusieurs années. Je pense qu'elle connaît très bien l'histoire des Acadiens et l'implication du mot «national» qui date de 1881.

Avez-vous au moins considéré une expression ou un titre de loi qui dirait «loi instituant la journée de la fête nationale des Acadiens et des Acadiennes» et qui répondrait aussi à toutes vos inquiétudes au sujet du mot «national»?

**M. Moyer:** Je ne crois pas.

**Senator Comeau:** If you could remove yourself from your own environment for a few minutes and talk to Acadians, who are very much alive to the implications of your observations, you might gather different ideas or comments, other than those made by Mr. Moyer.

We are going well beyond the law here. You are making observations. But sometimes, we have to go beyond the advice of lawyers who work in isolation, and may not be familiar with the history of Acadia.

**Senator Corbin:** Mr. Moyer, you talked about the possibility of establishing a Day of Remembrance. What difference is there between a royal proclamation and a law proclaimed by the Governor General or one which has received the consent of the Governor General? Is there a distinction between the two?

**Mr. Moyer:** Yes, and it is an important one. Parliament is supreme in its ability to provide a framework for Canadians through laws and significant action. The power of a government to make recommendations to the Governor General is also important, although it does not have the prestige and the permanency of an Act of Parliament. In the space of a day, a government can change a royal declaration if it so recommends. In such a case, the change would be made automatically.

However, a law has a certain permanency until Parliament changes its mind. It is primarily in terms of prestige and permanency that those differences exist.

**Senator Corbin:** So, you are saying that a proclaimed law expressing the will of Parliament carries more weight and has more chance of enduring.

**Mr. Moyer:** Yes.

**Senator Corbin:** My next question is for Mr. Basque. Professor Basque is undoubtedly aware of a controversial initiative aimed at securing an apology from the Crown for the deportation of the Acadians in 1755. Given the comments that have just been made, do you believe a royal proclamation, rather than legislation, would have the effect of recognizing the dark side of the deportation of the Acadians and could also include an apology? When you recognize something, it is because you admit the existence of something else, confirmed or otherwise. Having said that, I favour the approach taken by Senator Comeau in his bill, for the reasons already mentioned. It will give this a certain permanency. Another Parliament could well be of a different view. Compared to all the options, legislation seems to provide the greatest permanency.

At the same time, there is still this feeling of frustration among many Acadians that the Crown has to take an additional step. Do you think a royal proclamation would satisfy that concern in many Acadians?

**Mr. Basque:** I want to give you my opinion as both an academic and a Canadian and Acadian citizen.

**Le sénateur Comeau:** Si vous pouviez sortir de votre boutique quelques minutes et venir voir les Acadiens qui sont très sensibles à l'implication de vos observations, vous pourriez avoir d'autres idées ou d'autres observations qui n'ont pas été présentées par M. Moyer.

On va bien au-delà de la loi. Vous êtes en train de faire des observations. Parfois, il faut aller au-delà des recommandations des avocats qui travaillent isolément et qui ne connaissent peut-être pas l'histoire de l'Acadie.

**Le sénateur Corbin:** Monsieur Moyer, vous avez parlé des possibilités de désignation de journée commémorative. Quelle différence y a-t-il entre une proclamation royale et une loi qui est proclamée par la Gouverneure générale ou qui reçoit l'assentiment de la Gouverneure générale? Est-ce qu'il y a une distinction à faire?

**M. Moyer:** Oui et elle est importante. Le Parlement est suprême dans sa capacité d'encadrer les Canadiens et Canadiennes pour les lois et les gestes importants. Le pouvoir d'un gouvernement de recommander à la Gouverneure générale a aussi une certaine importance pour le gouvernement mais cela n'a pas le prestige et la permanence d'une loi. Un gouvernement pourrait changer dans l'espace d'une journée une déclaration royale si le gouvernement recommandait. Le changement serait fait.

Une loi a quand même une permanence jusqu'à ce que le Parlement décide de changer d'avis. C'est surtout sur le plan du prestige et de la permanence qu'il y a des différences.

**Le sénateur Corbin:** C'est donc une loi proclamée exprimant la volonté du Parlement qui porte le plus de poids et qui a le plus de chance de perdurer.

**M. Moyer:** Oui.

**Le sénateur Corbin:** Ma prochaine question s'adresse à M. Basque. Le professeur est sans doute au courant d'une initiative controversée visant à obtenir de la Couronne des excuses pour la déportation des Acadiens en 1755. Compte tenu du commentaire qui vient d'être fait, croyez-vous qu'une proclamation royale plutôt qu'une loi aurait pour effet de reconnaître le côté noir de la déportation des Acadiens et qui comprendrait d'une façon cousinée une excuse. Si on reconnaît quelque chose c'est que l'on en admet une autre, affirmée ou non. Ce disant, j'appuie l'approche du projet de loi du sénateur Comeau pour les raisons qui viennent d'être énoncées. Cela lui accorde une permanence. Un autre parlement pourrait toujours changer d'idée. Dans toutes ces options, c'est la loi législative qui semble accorder le plus de permanence.

Il reste quand même ce sentiment de frustration chez beaucoup d'Acadiens que la Couronne a un pas supplémentaire à faire. Est-ce qu'une proclamation royale satisferait cette réserve chez de nombreux Acadiens?

**M. Basque:** Je vais m'exprimer en tant qu'universitaire intellectuel et comme citoyen canadien et acadien.



I am neither a legal nor a constitutional expert. For me, a royal proclamation is something issued by the Queen of Canada on behalf of the government — and not by the Queen of Great Britain. The distinction here is not always understood by everyone, but we are in fact a sovereign country. And when a process was put in place by the Société nationale de l'Acadie, in response to a suggestion by a Member of Parliament sitting in the House of Commons, I chaired the committee struck by the Société nationale de l'Acadie with a view to determining what Acadians wanted in that respect. The vast majority of letters and briefs sent to the committee that I chaired did not ask for an apology, but rather that the government recognize that a mistake had been made. More than 95 per cent of the respondents did not make any reference whatsoever to financial compensation. It was simply a question of dignity and honour. It was a matter of recognizing that an error had been made; nothing more.

I would like to add one qualification by adding that the process initiated by the Société nationale de l'Acadie, an association created in 1881 that represents the Acadian communities located across all four Atlantic provinces, has nothing to do with a Bill that is tabled every now and then in the House of Commons asking for an apology from the British Crown.

In this particular case, I have a personal opinion, which hinges on two specific points. The Canadian government would say what it has to say while at the same time giving recognition, once again, and greater visibility to Acadians, who represent one of the societies that make up the extended Canadian family. I want to point out that August 15 is not a holiday celebrated only in Canada. It is also celebrated in New England, in Louisiana, at Belle-île-en-mer and in Paris, where Acadians also celebrate August 15.

With the greatest of respect, I would say that the majority of Acadians are Canadian citizens, but within that Acadian family, August 15 goes beyond Canada's borders. It is certainly a Canadian holiday, but it is special among the various national Canadian holidays. As a Canadian citizen, I am particularly proud of its special quality and characteristics, which are at once our strength and what makes us not only different, but special as well.

[English]

Most Acadians in Atlantic Canada speak both official languages and strive to be exemplary Canadians. Although they live in both official languages out of necessity, they recognize and respect this Canadian tradition and fight for this pillar of Canadian identity — our two official languages.

August 15 is derived from a religious holiday in the 19th century and has become now, in the third millennium, more of a civic holiday.

Je ne suis pas juriste ni constitutionnaliste. Pour ma part, une proclamation royale canadienne, c'est la reine du Canada qui, dans son gouvernement, s'exprime. Ce n'est pas la reine de Grande-Bretagne. La nuance n'est pas saisie par tout le monde mais notre pays est souverain. Et lorsque la démarche a été entreprise par la Société nationale de l'Acadie suite à une proposition d'un député de la Chambre des communes, j'ai présidé le comité de la Société nationale de l'Acadie à savoir que voulaient les Acadiens et les Acadiennes dans cette question. La très grande majorité des lettres et des mémoires envoyés au comité que j'ai présidé ne demandaient pas des excuses mais que l'on constate que c'était une erreur. Plus de 95 p. 100 des répondants ne parlaient aucunement de réparation financière. C'était une question de dignité et d'honneur. C'était constater l'erreur, un point c'est tout.

J'aimerais nuancer et préciser que la démarche de la Société nationale de l'Acadie, une association créée en 1881 et qui représente les communautés acadiennes des quatre provinces de l'Atlantique, est distincte d'un certain projet de loi qui revient périodiquement à la Chambre des communes au sujet des excuses par la Couronne britannique.

Dans ce cas-ci, c'est mon opinion personnelle, il y a deux choses. C'est le gouvernement canadien qui s'exprimerait de façon X, Y ou Z en reconnaissant une fois de plus et en donnant plus de visibilité au groupe acadien, qui forme l'une des sociétés composant la grande famille canadienne. J'aimerais préciser que le 15 août n'est pas seulement célébré au Canada. Il l'est en Nouvelle-Angleterre, en Louisiane à Belle-île-en-mer et à Paris. Où vous avez des Acadiens ils vont fêter le 15 août.

Respectueusement, je vais vous proposer le scénario que la majorité des Acadiens et des Acadiennes sont des citoyens canadiens, mais dans cette famille acadienne, le 15 août dépasse les frontières du Canada. C'est certainement une fête canadienne, mais parmi les différentes fêtes nationales canadiennes, il y a des saveurs particulières. Comme citoyen canadien, je suis particulièrement fier de ces saveurs particulières et de ces nombreux accents, qui font non seulement notre force, notre différence, mais aussi notre caractère particulier.

[Traduction]

La plupart des Acadiens du Canada atlantique parlent les deux langues officielles et essaient d'être des Canadiens exemplaires. Bien qu'ils vivent dans les deux langues officielles par nécessité, ils reconnaissent et respectent cette tradition canadienne et se battent pour maintenir ce pilier de notre identité, soit nos deux langues officielles.

Le 15 août correspond à une fête religieuse célébrée au XIX<sup>e</sup> siècle qui est devenue, dans ce troisième millénaire, plutôt une fête provinciale.

*[Translation]*

I should also say that some municipalities, including Caraquet in New Brunswick, have designated August 15 a holiday. The University of Moncton also shuts down on that day to celebrate the national holiday. I want to emphasize the semantic differences between the definition of the word “national” that prevailed in the 18th century, compared to the meaning it has today.

Senator Comeau’s proposal is an honourable one, and most Acadians would be proud, but there is also an important consideration here. If this August Chamber wants to make a positive gesture towards Acadians, I respectfully submit that the term used by those directly involved be retained in the wording, so that the effect is a favourable one, rather than there being the perception that they are being treated like children.

As adults, we do not like to hear about things that affect us personally without being consulted in advance, and for groups, it’s the same.

I am very pleased to be here today, but I cannot speak for the four Acadian communities in the four Atlantic provinces. As a historian, I would just like to conclude with a very revealing anecdote about the debate we are having today: the Acadians landed in France after the exile, and when French royal officials made certain proposals to them, they answered saying: “But we have to consult the nation’s leaders before giving you our reply,” to the great displeasure of the French royal officials, who, insulted, replied: “But you are in France. There is only one nation in France.” So you see, the Acadians were already operating as a nation in the 18th century, according to the meaning it had at the time.

That does not mean they were bellicose or confrontational, but their identity, without being completely closed, was already quite strong for them to react in that fashion. All that to say that this is a debate that we are still having in 2003, and which is not foreign to the Acadians’s historical journey.

*[English]*

**Senator Joyal:** There is a technical problem I want to raise as a lawyer. My colleague, Senator Pearson, will understand that, although she sometimes has some puzzling reactions to lawyers’ problems.

If we change the title, we cannot do so on the parliamentary ground, because the title belongs to the House. If we change the title, the bill dies. The title is the existence of the bill. We would have to reintroduce another bill. I wanted to mention that as a preliminary context.

That being said, my first question would be to come back to Professor Basque.

*[Français]*

Je dois également vous dire que certaines municipalités, dont Caraquet au Nouveau-Brunswick, accorde un congé le 15 août. L’Université de Moncton ferme ses portes pour souligner cette fête nationale. Je mets l’accent sur ce que l’on peut appeler un glissement sémantique entre la définition du mot «national» faite au XVIII<sup>e</sup> et celle d’aujourd’hui.

La proposition du sénateur Comeau est honorable et la majorité des Acadiens en seraient fiers, mais il y a aussi une considération importante. Si cette auguste Chambre veut proposer un geste favorable aux Acadiens et aux Acadiennes, je soumets respectueusement que le vocable utilisé par les premiers intéressés soit en quelque sorte respecté dans la formulation pour que l’effet souhaité soit favorable et non perçu comme proposé pour infantiliser un groupe.

En tant qu’adultes, nous n’aimons pas apprendre des choses qui nous touchent personnellement comme une surprise sans que nous soyons consultés, et pour les groupes c’est la même chose.

Je suis très heureux d’être ici aujourd’hui, mais je ne peux pas parler au nom des quatre communautés acadiennes des quatre provinces de l’Atlantique. En tant qu’historien, je terminerai par une petite anecdote très révélatrice du débat aujourd’hui: Les Acadiens ont débarqué en France après le Grand dérangement, et lorsque les officiels royaux français leur proposaient des scénarios, ils répondaient: «Nous devons consulter les chefs de la nation avant de vous répondre», au grand dam des officiels royaux français insultés, qui disaient à leur tour: «Vous êtes en France. Il y a seulement une nation en France.» Les Acadiens fonctionnaient déjà comme une nation au XVIII<sup>e</sup> siècle, selon le sens que le mot avait au XVIII<sup>e</sup> siècle.

Cela ne veut pas dire qu’ils étaient belliqueux ou conflictuels, mais leur identité était déjà assez forte sans être toutefois fermée pour qu’ils réagissent de cette façon. Tout cela pour dire que c’est un débat que nous retrouvons encore aujourd’hui en 2003 et qui n’est pas étranger au parcours historique des Acadiens et des Acadiennes.

*[Traduction]*

**Le sénateur Joyal:** Il y a un petit problème technique que j’aimerais soulever en ma qualité d’avocat. Ma collègue, le sénateur Pearson, comprendra de quoi je veux parler, bien qu’elle ait parfois de curieuses réactions aux problèmes que préoccupent les avocats.

Si nous changeons le titre, nous ne pourrions le faire au Parlement, parce que ce titre appartient à la Chambre. Si nous changeons le titre, le projet de loi mourra. Le titre prouve que ce projet de loi existe. Il faudrait donc déposer un autre projet de loi. Je voulais juste vous dire cela en guise de préambule.

Ceci dit, ma première question s’adresse au professeur Basque.



*[Translation]*

Is there anything in the Statutes of Canada, the Consolidated Regulations or the Consolidated Orders in Council giving recognition to June 24 as the national holiday of French Canadians?

**Ms. Julien:** There is nothing in federal statutes recognizing the Saint-Jean-Baptiste holiday, the national holiday of Quebecers, as one to be celebrated across Canada. Special recognition was given to Quebec through a parliamentary motion in 1995, following the referendum. By passing that motion, Prime Minister Chrétien wanted to recognize the specificity of Quebec — its language, culture and civil law tradition. At that time, it talked about the people of Quebec, but this was accomplished by means of a parliamentary motion, which is simply a declaration, rather than being an actual legal instrument that establishes rights. That is the only precedent in federal legislation or at the federal level which was intended to recognize Quebec's distinct society.

**Senator Joyal:** So there was no reference to June 24 in that motion?

**Ms. Julien:** That is correct.

**Senator Joyal:** That is the "distinct society" motion. So it doesn't say anything about the national holiday.

**Ms. Julien:** No, but I did want to point out that this is the only federal government vehicle where Quebec is referred to as a people, and that the national holiday is celebrated in Quebec by means of a provincial vehicle; but there is no measure or instrument at the federal level celebrating June 24 or the people of Quebec.

**Mr. Moyer:** I would just like to qualify that. As part of the 10 days of celebration in Canada, four days are recognized. We begin on June 21 with the National Aboriginal Day. Saint-Jean-Baptiste Day is recognized as one of the four days of celebration, but only under the name of Saint-Jean-Baptiste Day. It is not a national holiday, it is simply Saint-Jean-Baptiste Day, which is the name given to it at the federal level.

**Senator Joyal:** So, based on your presentation, there is no declaration by a minister, prime ministerial declaration, order in council or legislation at the federal level.

**Mr. Moyer:** The custom is to recognize it as part of a whole.

**Senator Joyal:** There is no parliamentary motion either. And a parliamentary motion only exists in law for the life of the Parliament by which it was passed. In practice, that motion has already lapsed because another Parliament could simply ignore it without someone being able to allege that this was a violation of an order of Parliament, because a resolution is an order of Parliament.

*[Français]*

Existe-t-il dans les statuts du Canada, les textes réglementaires canadiens ou dans les codification des ordres en conseil une reconnaissance à l'effet que le 24 juin est la fête nationale des Canadiens français?

**Mme Julien:** Rien dans les statuts fédéraux ne reconnaît la fête de la Saint-Jean-Baptiste, Fête nationale des Québécois, comme une fête qui devrait être célébrée à travers le Canada. La seule mention de reconnaissance particulière du Québec s'est faite par une motion parlementaire en 1995, suite au référendum. Le premier ministre Jean Chrétien a voulu par cette motion reconnaître les particularités du Québec, à savoir sa langue, sa culture et sa tradition de droit civil. À ce moment, on a parlé du peuple du Québec, mais cela a été fait par une motion parlementaire, qui n'est pas un acte juridique constitutif de droit mais une déclaration. C'est le seul précédent qui existe dans la législation ou dans l'appareil gouvernemental fédéral visant à reconnaître la société distincte du Québec.

**Le sénateur Joyal:** Cette motion ne parlait pas du 24 juin?

**Mme Julien:** Tout à fait.

**Le sénateur Joyal:** C'est la motion dites de la société distincte. Par conséquent, il n'est pas question de fête nationale dans cette motion.

**Mme Julien:** Non, mais je voulais souligner qu'il s'agit du seul véhicule gouvernemental fédéral où on parle du Québec en tant que peuple et que la fête nationale est célébrée au Québec par un véhicule provincial, mais qu'il n'y a rien dans l'appareil fédéral pour fêter le 24 juin ou le peuple québécois.

**M. Moyer:** J'aimerais nuancer cela. Dans ce qu'on appelle maintenant les dix jours des fêtes du Canada, quatre jours sont reconnus. On commence, le 21 juin, avec la journée nationale des Autochtones. La Saint-Jean-Baptiste est reconnue comme une des quatre journées de célébrations, mais seulement sous le nom de la Saint-Jean-Baptiste. Ce n'est pas une fête nationale, c'est simplement Saint-Jean-Baptiste, qui est le nom donné à cette journée dans notre pratique fédérale.

**Le sénateur Joyal:** En fonction de votre présentation, il n'y a pas de déclaration ministérielle ni de déclaration «prime ministériel» et non plus d'ordre en conseil ou de loi sur le plan fédéral.

**M. Moyer:** C'est une coutume de la reconnaître comme faisant partie d'un tout.

**Le sénateur Joyal:** Il n'y a pas de motion parlementaire, non plus. Une motion parlementaire n'a d'existence juridique que pour la vie du Parlement pour laquelle elle a été adoptée. En pratique, cette motion est caduque aujourd'hui puisque un autre parlement pourrait l'ignorer sans qu'on puisse alléguer qu'on est en violation d'un ordre du Parlement, parce qu'une résolution est un ordre du Parlement.

**Ms. Julien:** A parliamentary motion is passed by the majority of Members of Parliament in the House of Commons, and therefore by the federal government. It only reflects the position of Members of the House of Commons at that time. It has no legal effect on its own.

[English]

**Senator Joyal:** I want to be clear that nothing in the federal statutes, in the consolidation of regulations, in the consolidation of motions, or in the federal parliament recognizes in any way that June 24 is the national day for French Canadians to celebrate their cultural identity or historical roots.

[Translation]

**Ms. Julien:** Yes, you are absolutely right.

[English]

**Senator Joyal:** However, there is one at the provincial level in Quebec.

[Translation]

**Ms. Julien:** Yes, in Quebec. In Quebec, the term “national” is often used. They refer to the National Assembly, the National Library, and the National Capital Commission as well.

[English]

**Senator Joyal:** That is my other question.

My colleagues, of course, know my preoccupation in that regard. It is good that all of you are here this morning because I think it will help us come to a consensual position.

[Translation]

If you look at the definition of the word “national” in the dictionary, because that is probably the best source of information as to how people generally understand the term, it says:

Of, belonging to or representative of a nation.

The example given is the national anthem. *O Canada* is our national anthem.

[English]

That means that it belongs to Canada and is related to the Canadian nation. I believe strongly that there is a Canadian nation. That is why we have a passport. I think Canadians are a nation, and I want to state it here clearly. It is not as evident as my colleague, Ms. Julien, says.

**Mme Julien:** Une motion parlementaire est adoptée par la majorité des députés à la Chambre des communes, donc au gouvernement fédéral. Cela ne fait que refléter la position de la Chambre des communes à ce moment-là. Cela n’a pas force de loi à proprement parler.

[Traduction]

**Le sénateur Joyal:** Je veux que ce soit clair qu’il n’existe rien dans les lois fédérales, la codification des règlements du Canada, la codification des motions ou au Parlement fédéral qui reconnaisse de quelque façon que ce soit que le 24 juin est la Fête nationale des Canadiens français, c’est-à-dire le jour où ces derniers fêtent leur identité culturelle ou historique.

[Français]

**Mme Julien:** Vous avez très bien compris.

[Traduction]

**Le sénateur Joyal:** Mais cela existe au niveau provincial au Québec.

[Français]

**Mme Julien:** Tout à fait, au Québec. Au Québec, le terme «national» est souvent utilisé. On parle de l’Assemblée nationale, de la Bibliothèque nationale et de la Commission de la capitale nationale aussi.

[Traduction]

**Le sénateur Joyal:** C’était l’autre question que je voulais vous poser.

Mes collègues sont évidemment au courant de ma préoccupation à cet égard. Il est bon que vous soyez tous là ce matin, car à mon avis, cela nous aidera à dégager un consensus sur la question.

[Français]

Lorsqu’on regarde la définition du mot «national» dans le dictionnaire Larousse, il s’agit peut-être de la meilleure source d’information sur ce qu’en général les gens comprennent de ce mot, et je cite:

Relatif à une nation qui lui appartient.

On donne comme exemple un hymne national. On dit que le *Ô Canada* est notre hymne national.

[Traduction]

Cela veut dire qu’il appartient au Canada et est lié à la nation canadienne. Je crois profondément qu’il existe une nation canadienne. C’est pour cela que nous avons un passeport. Pour moi, les Canadiens forment une nation, et je veux qu’on l’indique ici clairement. Ce n’est pas aussi évident que le prétend ma collègue, Mme Julien.



The second meaning is this:

[Translation]

The second meaning is:

Affecting a nation as a whole; nationwide in scope.

We talk about a national hockey team.

[English]

**Senator Joyal:** In other words, I will explain the confusion, and I think Professor Basque has touched on it. There are two meanings that are associated with the word “national,” in French, at least. One is that it belongs to everybody — it is part of everybody’s identity. The other is that it is something that is of interest to everybody. I think that the nuance has been very well explained by our witnesses this morning.

Of course, we have a political discussion, because the words are loaded, especially given the political context in Quebec. I think we can state that clearly here, because successive governments of Quebec since 1968 — and I am not making any attribution on this — have used the word “national” in a context that elevates the first and the second one in the same concept.

[Translation]

It all began with the National Assembly in 1968, when the Union nationale was in power there.

[English]

I do not want to give evidence this morning, but it came following the visit of General de Gaulle, who said that if you are a country, you have to have a national assembly. It was following that that then Premier Johnson changed the name “Legislative Assembly” to “National Assembly.” That trend has accelerated through the years and the last Quebec government decided to make Quebec City the national capital and to state continuously that Quebec people are a nation. We are no more a people; we are a nation in Quebec in the philosophy of the Parti Québécois.

This is a reality with which we must deal in reference to this proposed legislation. It is important to me that we respect the tradition of the Acadian people.

[Translation]

I think it’s important to respect the way in which Acadians have traditionally perceived themselves since 1881, and therefore that we define in the legislation what is meant by the wording “national.” If we state in the actual Bill precisely what the term “national” means, namely “affecting a nation as a whole, and therefore all Canadians,” then the ambiguity here will have been addressed.

Le deuxième sens est celui-ci:

[Français]

Le deuxième sens, et je cite:

Qui intéresse l’ensemble d’un pays.

On dit une équipe nationale de hockey.

[Traduction]

**Le sénateur Joyal:** Permettez-moi donc de vous expliquer pourquoi cela donne lieu à une certaine confusion — d’ailleurs, le professeur Basque en a déjà un peu parlé. Le mot «national» a deux sens — du moins en français. Le premier sens du mot «national», c’est quelque chose qui appartient à tout le monde — qui fait partie de l’identité de tout le monde. L’autre sens, c’est quelque chose qui intéresse tout le monde. D’ailleurs, cette nuance a été très bien expliquée par nos témoins ce matin.

Pour nous, évidemment, c’est une discussion politique, puisque ces mots sont lourds de signification, notamment dans le contexte politique du Québec. Je pense qu’on peut le dire très clairement dans ce contexte, étant donné que des gouvernements successifs au Québec depuis 1968 — et je n’attribue cela à aucun parti en particulier — se sont servis du mot «national» de façon à englober le premier et le deuxième sens.

[Français]

Cela a débuté avec l’Assemblée nationale en 1968 avec un gouvernement de l’Union nationale.

[Traduction]

Je ne suis pas là pour témoigner ce matin, mais cela s’est produit à la suite de la visite du général de Gaulle, qui a dit que si on est un pays, il faut une assemblée nationale. C’est après cela que le premier ministre Johnson a décidé que «l’Assemblée législative» serait désormais connue sous le nom «Assemblée nationale». Cette tendance s’est manifestée de plus en plus au fil des ans, si bien que le dernier gouvernement au Québec a décidé de nommer la ville de Québec la capitale nationale et de parler constamment du peuple québécois comme étant une nation. Nous ne sommes plus un peuple, nous sommes une nation au Québec, d’après la philosophie du Parti québécois.

Voilà donc une réalité dont il faut absolument tenir compte en examinant ce projet de loi. Je trouve qu’il est important de respecter la tradition du peuple acadien.

[Français]

Il est important de respecter la façon dont les Acadiens se perçoivent traditionnellement depuis 1881, et que l’on définisse dans la loi ce qu’on entend par le mot «national». Si on définit dans le texte de loi précisément ce que le terme «national» implique, «qui intéresse l’ensemble du pays, donc l’ensemble des Canadiens», l’ambiguïté à ce moment aura été adressée.

*[English]*

We will have addressed the ambiguity and it could not be used as a precedent for saying that they are ready to recognize Acadians as a nation, but they are not ready to recognize Quebecers as a nation. As a Quebecer, that is not what I want, as much as I want to recognize the way in which Acadians have historically recognized themselves.

Could we not properly address the genuine concern of Heritage Canada, while meeting the objective of Senator Comeau and others around this table, by recognizing the Acadians on August 15 with a national celebration throughout Canada?

**Mr. Moyer:** There is real potential in what you have presented. If you have a formulation, Ms. Julien and her colleagues would certainly look at it.

*[Translation]*

It seems to me that wording would be an adequate means of recognizing the authenticity of the Acadian's national holiday, and expresses exactly what it should.

**Ms. Julien:** For the Acadians, the term "national" relates back to the idea of celebrating the Acadian nation. From a territorial standpoint, Acadia is difficult to define. We understand the need to celebrate the Acadians, even though unfortunately, their territory has been divided over time.

The term "national Acadian holiday" is more restrictive, in my view, in the sense that it implies we are not necessarily inviting "other" Canadians to take part in that celebration. In the spirit of the Celebrate Canada days and in the view of the federal government, which must speak on behalf of all Canadians across the country, it is important to understand what is meant by the term "nation."

Your proposal is an interesting one, Senator Comeau. I am very much alive to your concern, historically speaking, about the need to correctly celebrate this holiday without renaming a custom that has been in existence for centuries. However, we are also a country and a nation, and nothing will diminish that fact by recognizing the Acadian holiday.

**Mr. Basque:** I agree with Ms. Julien in terms of the historical process. In the 19th century and the first part of the 20th century, August 15 was celebrated as a specific group holiday, as is the case for other ethnic groups, or "nations," the meaning of this term having evolved over time.

Just for the sake of comparison, for years, St. Patrick's Day was restricted to the Irish. Today St. Patrick's Day is celebrated around the world and everyone becomes Irish on that day in March.

The Acadian holiday, without this in any way having the effect of diluting it, is also open to all Canadians and all visitors who are around when the celebrations are held on August 15.

*[Traduction]*

Ainsi nous aurons éliminé toute ambiguïté et on ne pourra donc pas s'en servir comme précédent pour affirmer que le gouvernement est prêt à considérer le peuple acadien comme une nation, mais non pas le peuple québécois. En tant que Québécois, ce n'est pas du tout ce que je recherche, bien que je désire reconnaître l'identité historique des Acadiens, tels qu'ils se perçoivent.

Ne serait-il donc pas possible de répondre à la préoccupation tout à fait légitime de Patrimoine canadien, tout en atténuant l'objectif du sénateur Comeau et d'autres personnes autour de cette table, en reconnaissant les Acadiens le 15 août par le biais d'une fête nationale qui serait célébrée dans tout le Canada?

**M. Moyer:** Votre proposition est très intéressante. Si vous avez un texte à proposer, Mme Julien et ses collègues se feraient un plaisir de l'examiner.

*[Français]*

Une telle formulation me semble un moyen adéquat de reconnaître l'authenticité de cette fête nationale des Acadiens et exprime exactement ce dont il est question.

**Mme Julien:** Les Acadiens entendent, par le terme «national», la notion de fêter la nation acadienne. L'Acadie, sur le plan territorial, est difficile à définir. On entend donc le besoin de fêter les Acadiens et Acadiennes, le territoire ayant malheureusement été divisé avec le temps.

Le terme «fête nationale des Acadiens», à mon avis, est plus restrictif, en ce sens qu'il implique qu'on n'invite pas nécessairement les «autres» Canadiens à participer à cette fête. Dans l'esprit des journées Célébrons et Fêtons le Canada et dans l'esprit du gouvernement fédéral, qui se doit de parler au nom de tous les Canadiens à travers le pays, on doit bien comprendre ce qu'on entend par le terme «nation».

Votre proposition est intéressante, sénateur Comeau. Je suis très sensible à votre préoccupation au point de vue historique de célébrer correctement cette fête sans rebaptiser une coutume qui existe depuis des siècles. Nous sommes néanmoins un pays et une nation aussi et nul ne saurait amoindrir ce fait en reconnaissant la journée des Acadiens.

**M. Basque:** Je suis d'accord avec Mme Julien pour ce qui est de la démarche historique. Au XIX<sup>e</sup> siècle et dans la première partie du XX<sup>e</sup>, le 15 août était célébré comme étant fête spécifique au groupe, comme c'est le cas pour les autres ethnies — ou «nations», le terme ayant évolué.

À titre de comparaison, la Saint-Patrick a été pendant des siècles restreinte aux Irlandais. Aujourd'hui on célèbre la Saint-Patrick partout dans le monde et tout le monde est Irlandais ce jour de mars.

La fête des Acadiens et Acadiennes, sans qu'elle soit pour autant diluée, est ouverte également à tous les Canadiens et Canadiennes ainsi qu'aux visiteurs présents où se tiennent les célébrations du 15 août.



The word “national” and “nation” have continued to be used by the Acadians since the 19th century. And yet it does not have the same connotation as the way it is sometimes used in Canada.

We hold state funerals in Canada, be they in Québec or in Ottawa. The same applies to Caraquet, when a well-known Acadian leader dies. That open tradition is maintained in the case of Acadians.

I am sure you know that the Acadian identity precedes the Canadian identity established in 1867. This is a group that has been around for centuries, and so this debate is very relevant today. Whether or not the result is a recommendation, royal proclamation or legislation, we will continue to celebrate August 15, just as we have been doing since 1881, continually broadening that holiday to include others.

In New Brunswick, the August 15 celebration is now held in places that were previously hostile to the presence of francophones and Acadians.

Several years ago, St. John, Fredericton and Miramichi dishonoured the Acadian flag in the capital of the only bilingual province in Canada. Today, the mayor of Fredericton, provincial government representatives and the vast majority of anglophones in the provincial capital of New Brunswick will be present when they raise the Acadian flag in front of the Fredericton City Hall.

The anglophone majority increasingly recognizes the Acadian national character. We don't often hear the term “national” used in its proper sense. The vast majority of Acadians are Canadian citizens. Where the Acadian flag flies, so also does the Canadian flag.

In Acadia, there are practically never fights about flags. At the same time, there is an attachment and an interpretation of history that is not quite the same as that of our neighbours in the Laurentian valley, with whom we share so much. In some cases, and in certain ways, we continue to think differently. That is the great blessing of our Canadian democracy.

**Senator Comeau:** I want to come back to the question of definitions. My question is addressed to Professor Basque who, as a historian, has clearly described the difference between the term “national” when it has a negative connotation, and the positive connotation that it has and that we want to give it in relation to National Acadian Day.

Would it be possible to arrive at a definition of the word “national” for the purposes of Acadian Day?

**Mr. Basque:** I am not a linguist. As a historian, my view is that there is no negative connotation attached to the use of the word “national” in the 21st century. Groups have the democratic right to use that term, and Canada allows for a variety of scenarios. As a Canadian citizen, I see that as a strength, rather than a weakness. As a historian, I have observed that the term “national” is used less and less often. There is more of a tendency now to talk about the Acadian holiday or simply August 15. Historically, it has always been called the national day.

Le mot «national», «nation», fut maintenu depuis le XIX<sup>e</sup> siècle par les Acadiens. Ce terme n'a toutefois pas la même connotation que l'utilisation qu'on en fait ailleurs au Canada.

Nous avons au Canada des funérailles nationales qui se tiennent à Québec ou à Ottawa. Il en est de même à Caraquet lorsqu'un grand leader acadien meurt. Cette tradition ouverte est maintenue dans le cas des Acadiens.

Vous n'êtes pas sans savoir que l'identité acadienne précède l'identité canadienne de 1867. C'est un groupe très ancien et le débat est donc très pertinent aujourd'hui. Qu'il y ait ou non recommandation, proclamation royale ou loi canadienne, on va continuer de célébrer le 15 août comme on le fait depuis 1881 avec de plus en plus d'ampleur en incluant les autres.

Au Nouveau-Brunswick, les fêtes du 15 août se tiennent aujourd'hui dans des lieux jadis hostiles à la présence des francophones et acadiens.

Il y a quelques années, Saint-Jean, Fredericton et Miramichi ont déshonoré le drapeau acadien dans la capitale de la seule province bilingue au Canada. Aujourd'hui, le maire de Frédéricton, le gouvernement provincial et la vaste majorité des anglophones de la capitale provinciale du Nouveau-Brunswick seront présents à la levée du drapeau acadien devant l'hôtel de ville de Fredericton.

La majorité anglophone reconnaît de plus en plus le caractère national acadien. On n'entend toutefois pas «national» dans le sens propre du terme. La grande majorité des Acadiens et Acadiennes sont citoyens canadiens. Là où flotte le drapeau acadien flotte le drapeau canadien.

En Acadie, les querelles de drapeaux n'existent presque pas. Il y a toutefois un sens, un attachement, une interprétation de l'histoire qui n'est pas tout à fait la même que celle de nos voisins de la vallée Laurentienne avec qui nous partageons tant de choses. Dans certains cas, en certains espaces, on conserve une pensée différente. C'est ce qui fait la richesse de la démocratie canadienne.

**Le sénateur Comeau:** J'aimerais revenir sur la question de définition. Ma question s'adresse à M. Basque qui, en tant qu'historien, décrit très bien la différence entre l'expression «national» à connotation plus péjorative et l'expression à connotation positive que nous désirons rattacher à la fête nationale des Acadiens et Acadiennes.

Serait-il possible d'arriver à une définition du mot «national» pour la fête des Acadiens et Acadiennes?

**M. Basque:** Je ne suis pas linguiste. En tant qu'historien, je ne donne pas de connotation négative à l'utilisation du mot «national» au XXI<sup>e</sup> siècle. Les groupes ont le droit démocratique d'utiliser le vocable, et le Canada permet différents scénarios. En tant que citoyen canadien, je vois ceci comme une force plutôt qu'une faiblesse. En tant que historien, je constate que ce mot «national» est de moins en moins utilisé. On parle plutôt de la fête des Acadiens ou du 15 août. Historiquement, il a toujours été question de fête nationale. En

Indeed, a number of English-language calendars refer to it as the “National Holiday,” “National Acadian Day,” or “National Acadian Feast,” without this giving rise to a constitutional debate, because it is simply a long standing practice. However, when you move it to another level, it becomes a lot trickier.

If we were not to use the word “national,” I must admit I would feel uncomfortable about that. And a public survey would still show that August 15 is the Acadian holiday. Remember, we’re talking about Acadians here, because Acadia is not a legally recognized entity.

In terms of the French government’s relationship with the Société nationale de l’Acadie, when the French Republic signs reports of findings, it does so with Acadians, and with Acadia.

There is a difference there that Acadians all recognize. As members of a group that want to demonstrate their identification with that group, Acadians celebrate their holiday. On July 1, in Acadian areas, the holiday proceeds normally, but there is no comparison with the kind of festivities that are organized on August 15 — and I mean that. On that day, whatever manna comes our way from certain federal government agencies, Acadians are the ones that organize their own festivities. There is a collective movement there that is not against the idea of Canada and certainly does not exclude the participation of others.

It is now a Canadian national holiday, in the sense that it is much more open to general participation by any person who wants to join in with Acadians on August 15 to celebrate four centuries of history — just as St. Patrick’s Day is open to anyone who wants to celebrate the Irish holiday in different ways. We realize we are among the Irish, just as Japanese tourists realize that they are among Acadians. Access to that holiday is not restricted as it used to be. So it truly is a national holiday in the sense of including everyone in Canada in the 21st century.

**Senator Comeau:** My specific question was: would it be possible to define the term “national” in this bill?

**Mr. Basque:** I am neither a legal or a constitutional expert, nor a linguist. A number of historians have looked at the shifts in meaning of these definitions. If we specify what we mean by “nation,” then I think it would be entirely possible to arrive at a definition. However, the explanation could be quite lengthy, given the scope and impact of this term, as currently used in Canada.

**Senator Comeau:** I certainly understood your comments about wanting to designate August 15 the Acadian holiday. However, the proper name “National Acadian Day” is something that is very important to a great many Acadians. What do you think of Mr. Moyer’s suggestion that it be known as the “Journée canadienne de la fête des Acadiens et Acadiennes” or Canadian Acadian Day? What kind of impact would such a suggestion have on Acadians?

I believe that Acadians would feel insulted if the government suggested changing “National Acadian Day” to “Canadian Acadian Day”

effet, dans plusieurs calendriers de langue anglaise, on parle de «National Holiday», «National Acadian Day», «National Acadian Feast», sans en faire un débat constitutionnel, car il s’agit d’une pratique qui s’est installée. Lorsque qu’on passe à un autre niveau, la question devient toutefois beaucoup plus délicate.

Si le mot «national» disparaissait, je sentirais un certain malaise. Un sondage populaire révélerait toutefois que le 15 août souligne la fête des Acadiens et Acadiennes. On parle bien d’Acadiens et d’Acadiennes, car l’Acadie n’est pas une entité légalement reconnue.

Lorsque le gouvernement français entretient des rapports avec la Société nationale de l’Acadie, la République française signe des relevés de conclusion avec le groupe acadien et non l’Acadie.

Il existe donc une nuance que les Acadiens et Acadiennes reconnaissent. En tant que groupe voulant souligner son appartenance, les Acadiens célèbrent leur fête. Toute ironie mise à part, le 1<sup>er</sup> juillet, dans les régions acadiennes, se déroule normalement mais sans comparaison aux festivités du 15 août. En ce jour, indépendamment de la manne provenant de certaines agences du gouvernement fédéral, ce sont les Acadiens et Acadiennes qui assurent l’organisation de leur fête. Il y a un mouvement de collectivité qui n’est pas contre l’idée du Canada et n’exclue pas la participation générale.

Il s’agit aujourd’hui d’une fête nationale canadienne, en ce sens qu’elle est beaucoup plus ouverte à la participation de tout ceux qui, le 15 août, désirent se joindre au groupe acadien pour célébrer quatre siècles d’histoire — tout comme la Saint-Patrick est ouverte à ceux qui désirent souligner la fête des Irlandais et Irlandaises de diverses façons. Ainsi, nous sommes conscients d’être parmi les Irlandais, comme les touristes Japonais sont conscients de se trouver parmi des Acadiens. L’accès à cette fête n’est toutefois pas fermée comme jadis. Cette fête est aujourd’hui nationale dans le sens du Canada du XXI<sup>e</sup> siècle.

**Le sénateur Comeau:** Ma question précise était la suivante: Est-il possible d’avoir une définition du mot «national» dans ce projet de loi?

**M. Basque:** Je ne suis pas juriste, ni expert de la Constitution, ni linguiste. Plusieurs historiens ont étudié les glissements sémantiques des définitions. Si on précise ce qu’on entend par «nation», il est tout à fait possible d’en arriver à une définition. Il s’agira toutefois d’une précision qui sera particulièrement longue, étant donné la portée et l’impact de ce vocable au Canada actuel.

**Le sénateur Comeau:** J’ai bien saisi votre commentaire visant à désigner le 15 août comme fête des Acadiens. Toutefois, le nom propre «Fête nationale des Acadiens et Acadiennes» revêt une grande importance pour la vaste majorité des Acadiens. Que pensez-vous de la proposition de M. Moyer visant à nommer cette fête, Journée canadienne de la fête des Acadiens et Acadiennes? Quel serait l’impact d’une telle proposition au sein de la population acadienne?

Je crois que les Acadiens et Acadiennes se sentiraient insultés si le gouvernement proposait de changer le nom de «Fête nationale des Acadiens et Acadiennes» pour «Fête canadienne des Acadiens et Acadiennes».



**Mr. Basque:** Indeed, I believe such a change would give rise to quite a backlash. Acadian society reflects Canadian society nowadays. It has become more complex. It is also segmented. Some people talk about August 15, others refer to the “National Day” and still others talk about “Acadian Day.”

Since there has been no debate among members of the group directly affected by this legislation, it is rather difficult to anticipate what their reaction would be. But if we consider outside interventions that have occurred in the past that affect a group, even when the impact is a positive one, in cases where there has been no consultation with that group, it is not surprising to see that the reaction is quite negative. People are surprised and respond in a negative way, because they believe that since they have not been consulted, they are being treated like children. We are talking about Acadians here. Acadians are not a monolithic block, or a piece of folklore; they are a reality in Canada nowadays, and Canada has allowed them to grow and develop with their own open culture and infrastructure.

This suggestion could have a negative impact and be greeted with some surprise, particularly coming as it would just before 2004, the year we will be celebrating the 400th anniversary of the arrival of the French in Acadia.

I do not think it would be ideal to come forward now with a new legal name, that would be incorporated into Canadian legislation, and that would not be historically consistent with what Acadians have used as terminology, when there have been no close consultations with them.

**Mr. Moyer:** Just to clarify, we did not actually suggest any particular solution. We simply expressed a concern, saying that the government of Canada has to be careful about how it uses the term “nation” and “national,” because it is representing Canada as a nation. I am also trying to understand the solution put forward by Senator Joyal, which I believe has some potential — I will try to summarize what I understood him to be proposing. We would keep the same title as the one currently set out in the Bill.

The idea would be to recognize National Acadian Day but include a clause in the legislation stating that in this legislation, the term “national” is used to mean that this is a holiday open to all Canadians, so that things would be clear. Is that the suggestion?

[English]

**The Chairman:** May I interject for a moment? Having heard the concerns expressed by Senator Joyal, I do not want to be at cross-purposes with my colleague. There are some concerns. The use of a definition of “national” to help alleviate those concerns is certainly one avenue. Would the use of a special purpose clause achieve the same result?

**Mr. Moyer:** I have to ask what you have in mind.

**M. Basque:** En effet, je crois que ce changement susciterait beaucoup de réactions négatives. La société acadienne est à l'image de la société canadienne de nos jours. Elle est devenue plus complexe. Elle est également segmentée. Certains diront le 15 août, d'autres diront «Fête nationale» et d'autres diront «Fête des Acadiens».

Le débat n'ayant pas encore eu lieu au sein du groupe spécifiquement visé par ce projet de loi, il est difficile d'anticiper une réaction. Si l'on se réfère par le passé à des interventions extérieures à un groupe, même en faveur dudit groupe, lorsque le groupe n'a pas été consulté, il est normal de constater que la réaction est plutôt négative. On observe une certaine surprise qui s'avère négative, car on «infantilise» le groupe, on ne le consulte pas. On parle des Acadiens. Les Acadiens ne sont pas qu'un simple groupe monolithique, ni une simple notion folklorique, mais une réalité du Canada d'aujourd'hui, dont le Canada a permis l'épanouissement avec l'infrastructure et la culture qui lui est propre et non fermée.

Cette proposition peut avoir un impact négatif et être accueillie avec une certaine surprise, surtout à la veille de 2004 où l'on célébrera le 400<sup>e</sup> anniversaire de la présence des Français en Acadie.

Il ne m'apparaît pas un scénario idéal que d'arriver à un nouveau vocable légalisé, intégré dans les lois canadiennes, qui adopte une expression qui ne serait pas historiquement conforme au groupe acadien, sans avoir eu consultation étroite avec celui-ci.

**M. Moyer:** À titre de clarification, nous n'avons toujours pas proposé une solution. Nous avons exprimé une préoccupation à l'effet que le gouvernement du Canada doive faire très attention dans l'usage des termes «nation» et «national», puisque vous représentez une nation qu'est le Canada. J'essaie également de comprendre la solution proposée par le sénateur Joyal, qui me semble avoir un certain potentiel — et je vais tenter de résumer ce que j'ai saisi. On garde le même titre qui était déjà inscrit dans la loi.

On reconnaîtrait une journée de la fête nationale des Acadiens et des Acadiennes mais on mettrait une clause dans la loi qui dirait plus ou moins que dans cette loi, on utilise le mot «national» pour souligner l'ouverture à tous les Canadiens et Canadiennes à cette fête pour le rendre clair. Est-ce la proposition?

[Traduction]

**Le président:** Pourrais-je vous interrompre une seconde? J'ai bien entendu les préoccupations exprimées par le sénateur Joyal, et je ne veux pas qu'il y ait de qui pro quo en ce qui concerne ce que dit mon collègue. Certains ont des préoccupations. Le fait de définir le thème «national» serait un moyen parmi d'autres de répondre à ces préoccupations. Mais pourrait-on obtenir le même résultat en incluant une clause indiquant que cette mesure était votée pour un usage particulier?

**M. Moyer:** Je dois vous demander ce que vous envisagez au juste.

**The Chairman:** A special purpose clause, something to the effect that it recognizes the event as a national collective celebration of Acadian society. I cannot give you the wording off the top of my head, but it would have a very distinct purpose in the act, without utilizing a definition. I think Senator Comeau understands what I am trying to say. I do not know if it would achieve the same result or not.

**Mr. Moyer:** I think either vehicle could be useful. As I said before, if there is an interest in working back and forth with our colleagues in the legal office, we would be glad to look at different formulations with you to get there.

[Translation]

**Senator Corbin:** The difference between National Acadian Day and St. Patrick's Day is that St. Patrick's Day is part of the religious calendar. That is an important distinction. After that, the holiday was popularized.

**Senator Joyal:** It is the oldest holiday of any Canadian group, including Saint-Jean-Baptiste Day.

**Senator Corbin:** Is there such a thing in your shop, the Department of Justice or the federal government in general as a codification of the different ways of designating special holidays?

**Mr. Moyer:** The paper we prepared for your discussions today is probably the best summary available of the different ways of designating a special day, week or month.

**Senator Corbin:** I want to go even further. We are grateful for that classification. But is there a relatively restrictive code to be followed in terms of designating national days or special holidays?

There is a difference between National Maple Sugar Day and National Aboriginal Day. What I want to know is whether you or the federal government has established an order of precedence or a specific protocol in this regard? I asked that same question in the Senate the other day, because one of our colleagues would like September 11 to be designated America Day in Canada, something that I object to. Out of the blue, people are coming forward with all kinds of proposals of this type. And I am not saying that to diminish the importance of Senator Comeau's initiative. I support it.

But my feeling is that we are getting a little bit off track in that regard at the federal level. If there is a code, an order of precedence or a protocol to be followed, I would like to have an opportunity to look at it and read it.

**Mr. Moyer:** No, there is no codification or a policy that says that a specific type of day should take precedence over another. As is often the case in our system, we rely on precedents. At different times, and for different reasons, we have designated special days. Now, our approach is based on past precedents.

**Le président:** C'est-à-dire une clause indiquant que cette journée est reconnue comme correspondant à la fête nationale de la société acadienne. Je ne peux pas vous proposer un libellé aussi précis, mais disons qu'on indiquerait dans le projet de loi que la fête est établie pour une raison bien particulière, mais sans donner une définition. Je crois que le sénateur Comeau comprend ce que j'essaie de vous dire. Je me demande simplement si le résultat serait le même ou non.

**M. Moyer:** À mon avis, l'une ou l'autre possibilité pourrait donner de bons résultats. Comme je vous l'ai déjà dit, si vous souhaitez travailler de concert avec nos collègues du contentieux, nous serions très heureux d'examiner différents libellés afin d'atteindre votre objectif.

[Français]

**Le sénateur Corbin:** La différence entre la fête nationale des Acadiens et la Saint-Patrick, c'est que la Saint-Patrick relève du calendrier religieux. Cette distinction est importante. Ensuite, il y a eu la popularisation de l'affaire.

**Le sénateur Joyal:** C'est la plus vieille fête d'un groupe canadien avant la Saint-Jean-Baptiste.

**Le sénateur Corbin:** Existe-t-il chez vous, au ministère de la Justice, au gouvernement fédéral, une codification quant à la façon de faire pour l'établissement de désignations de jours commémoratifs?

**M. Moyer:** Le travail que nous avons préparé pour votre débat aujourd'hui représente probablement le meilleur résumé de l'utilisation de journées, semaines et mois spéciaux.

**Le sénateur Corbin:** Je vais aller plus loin que cela. Nous vous somme redevables pour cette classification. Existe-t-il un code plus ou moins restrictif pour l'accès à la désignation de journées ou de fêtes commémoratives nationales?

Il y a une différence entre la Journée nationale du sucre d'érable et la Journée nationale des peuples autochtones. Avez-vous établi, vous ou le gouvernement fédéral, un ordre de préséance, un protocole dans ce domaine? J'ai posé la question au Sénat l'autre jour parce qu'un de nos collègues veut proclamer le 11 septembre Jour de l'Amérique au Canada, ce à quoi je m'objecte. On nous arrive à brûle-pourpoint avec toutes sortes de propositions de ce genre. Je ne dis pas cela pour amoindrir l'importance de l'initiative du sénateur Comeau. Je l'appuie.

J'ai l'impression que l'on va encore un peu à la dérive dans ce chapitre au gouvernement fédéral. S'il existe un code, un ordre de préséance ou un protocole, j'aimerais pouvoir le voir et le lire.

**M. Moyer:** Non, il n'y a pas de codification ou une politique qui dirait qu'un certain genre de journée devrait avoir préséance sur une autre. Nous procédons, comme c'est souvent le cas dans notre système, par précédent. Nous avons créé à certains moments pour différentes raisons des journées spéciales. On base maintenant notre approche sur les précédents créés dans le passé.



Is it time to debate the basic principles that should guide the government in this regard?

**Senator Corbin:** The answer to that is yes.

**Mr. Moyer:** Perhaps, but even if such a framework had been in place before the events that took place at the École polytechnique, I am sure that would not have prevented us from expressing fairly directly our profound distress in the same way.

**Senator Corbin:** I do not want to denigrate any initiative of any kind, because everyone has a right to make suggestions. But I believe important historic events should have priority. Just compare what's happening in Canada with what our American friends are doing, because they also abuse this to a certain extent. For them, history is sacred, and events such as the Deportation of the Acadians are fundamental to the history of Canada. We have waited all this time for this initiative we are considering to come forward. When I talk about a code, a protocol or an order of precedence, it is with that in mind. This is not something where we should be primarily guided by our emotions; we should base such decisions on whether the events were important events in the history or the life of our nation. If the federal government does not have such a policy, it is high time it developed one.

Since we are dissecting the terms used in the Bill, I would like to read you the definition of the word "nation" that appears in the Grand Larousse du XX<sup>e</sup> siècle, the seven volume edition.

Nation: groupement d'hommes [...]

Unfortunately, Larousse has not feminized its dictionary, but the word "homme" [man] also includes "woman."

**Ms. Julien:** Is that a reliable definition?

**Senator Corbin:** Absolutely. The definition reads as follows:

[TRANSLATION] A group of people with common historical, linguistic or religious traditions, that share a sense of solidarity and aspire to maintain or develop a community. Examples: "A nation is, first and foremost, a soul. To kill a nation or a human being, one must tear out their soul." (Vercors)

Professor Basque, would you say that definition applies to Acadians?

**Mr. Basque:** Senator, within the academic community, as you probably know, there is a great deal of debate about the word "nation," and that debate goes beyond Canada's borders. It is a western or even global debate. A number of colleagues — and I include myself in that group — have considerable reservations about the use of the word "nation" in the 21st century, since we now have other paradigms to explain our way of living together as a country, society, or community.

We have arrived at that conclusion based on historical examples — and you mentioned some — which show us in a way that nationalism, nations and nationalities are valuable as a means for people who share a past and a present, and are trying to build a future, to come together, but there have also been many

Est-ce le temps de passer à un débat sur les principes de base qui pourraient guider le gouvernement dans ce sens?

**Le sénateur Corbin:** La réponse est oui.

**M. Moyer:** Peut-être, si on avait eu un tel cadre avant les événements à l'École polytechnique, je suis certain que cela ne nous aurait pas empêchés d'exprimer notre désarroi assez directement de la même façon.

**Le sénateur Corbin:** Je ne veux pas dénigrer quelque initiative que ce soit en termes absolus; chacun a le droit d'avancer des propositions. Il semble que priorité devrait être accordée aux événements importants de notre histoire. Comparons ce qui se passe au Canada avec nos voisins américains qui abusent aussi dans un certain sens. Pour eux, l'histoire c'est sacré. Un événement comme la Déportation des Acadiens, c'est fondamental à l'histoire du Canada. On a attendu tout ce temps pour arriver à l'initiative dont nous sommes saisis. Lorsque je parle d'un code, d'un protocole, d'un ordre de préséance, c'est en ce sens. Il ne s'agit pas de quelque chose qui fait qu'on est essentiellement guidé par l'émotion, mais plutôt basé sur des faits d'importance dans l'histoire de la vie d'une nation. Si le gouvernement fédéral n'a pas cela, il est grand temps qu'il procède en ce sens.

Comme on fait le lessivage des termes du projet de loi, je voudrais vous lire la définition du mot «nation» telle que contenu dans le Le Grand Larousse du XX<sup>e</sup> siècle, l'édition en sept volumes.

Nation: groupement d'hommes[...]

Larousse, malheureusement, n'a pas féminisé son dictionnaire mais «homme» veut aussi dire «femme».

**Mme Julien:** Est-ce qu'on peut se fier à cette définition?

**Le sénateur Corbin:** Absolument.

Groupement d'hommes-unis par une tradition historique, linguistique ou religieuse, qui se sentent solidaires et aspirent à maintenir ou à réaliser une communauté. Exemples: «Une nation, c'est d'abord une âme. Pour faire mourir une nation ou un homme, il faut lui arracher l'âme.» (Vercors).

Professeur Basque, cette définition couvre-t-elle bien les Acadiens?

**M. Basque:** Sénateur, pour le mot «nation», dans la communauté universitaire, il y a beaucoup de débats et le débat est aussi extérieur aux frontières du Canada. C'est un débat occidental ou mondial. Plusieurs collègues — et j'en suis — ont beaucoup de réserves au sujet de l'utilisation du mot «nation» au XXI<sup>e</sup> siècle. Étant donné qu'on a maintenant d'autres paradigmes pour expliquer notre façon de vivre ensemble en tant que pays, société, communauté.

Nous arrivons à ce genre de conclusion en raison des exemples historiques — et vous en avez mentionné — qui nous enseignent quelque part que le nationalisme, les nations et les nationalités sont intéressantes comme formule pour que les gens partagent un passé, un présent et essaient de construire un avenir, mais il y a

cases where it turned into something else and led to extremism. The century that has just come to an end is unprecedented in history. In light of that, we have problems with it.

I basically agree with the idea that a nation is a group whose members traditionally share a language and a religion. But those are definitions that especially hold true for the 19th century, where there was in fact an attempt to build something, as in Italy and Germany, where it was relatively successful. I say "relatively" because in both Italy and Germany, there were other languages and religions in the 19th century. But those were the definitions used at the time. Today, however, it looks like there is more than one language and more than one religion. The religious dimension is becoming much more of a private matter.

Other colleagues might say exactly the opposite. I am trying to present my views as both a historian and citizen in terms of defining the larger group. There is no doubt that in the 19th century, in 1881, the definition of an Acadian was someone who spoke French, who was Catholic, and whose family had been there since 1755. Nowadays, thank heavens, we have a more inclusive definition, which means that there are Acadians with names like Belkoga, Vovan and Kerry, who originally belonged to other groups, but joined the Acadians, and through them, the extended Canadian family. So, I have considerable reservations, Senator, about the definition you are suggesting, because it is essentially based on the traditions of the 19th century, where such notions as nation, nationalism and nationality were very important and were in the process of being forged. Now, however, it seems to me that here in Canada, we are trying to be more critical and to develop more generous, more inclusive paradigms to live together in harmony, but without setting aside the stories, experiences and journey of our compatriots.

In my view, Canada may not be a success in every way, but it is a highly exportable model of people with different historical backgrounds being able to live together, so that I, for example, can celebrate the First Nations, the Acadians, and Saint-Jean-Baptiste Day, as the Quebec holiday, and even celebrate the Métis in Manitoba, while at the same time remaining a Canadian. It is a model that really offers a wealth of possibilities that is rarely found around the globe.

**Senator Corbin:** The current wording of the Bill is that in each and every year, the 15th day of August shall be known under the name of:

National Acadian Day.

Is that acceptable or not?

**Mr. Basque:** For most Acadians living in the Atlantic provinces, Senator, I would say that wording was not a problem. My feeling is that people will say: Well, that is interesting; the Senate is celebrating our holiday. We are already well aware of it. However, I would also say that in the Laurentian valley, for example, and probably in the Outaouais region or elsewhere in Canada, people will have legitimate

également beaucoup de dérapage et des extrêmes. Le siècle qui vient de se terminer est sans précédent dans l'histoire. Face à ces éléments, on a de la difficulté.

Je suis d'accord avec le fait qu'une nation est un groupe qui partage traditionnellement une langue, une religion. Mais ce sont des définitions du XIX<sup>e</sup> siècle où, justement, on a tenté de construire, comme dans le cas de l'Italie et l'Allemagne, où cela a été relativement un succès. Je dis relatif parce qu'en Italie et en Allemagne, il y avait au XIX<sup>e</sup> siècle d'autres langues et religions, mais c'étaient les définitions de l'époque. Aujourd'hui, il y a plus qu'une langue et plus qu'une religion. La dimension religieuse tient beaucoup plus du privé.

D'autres collègues pourraient dire le contraire. J'essaie de me situer en tant qu'historien et citoyen dans une définition du groupe plus large. C'est certain qu'au XIX<sup>e</sup> siècle en 1881, la définition d'un Acadien, c'est quelqu'un qui parle français, qui est catholique et dont la famille remonte à 1755. Aujourd'hui, Dieu merci, nous avons une définition plus englobante ce qui fait qu'on a des Acadiens et des Acadiennes qui ont des noms comme Belkoga, Vovan, Kerry, venant de d'autres groupes mais qui se sont intégrés au groupe acadien et via le groupe acadien, à la grande famille canadienne. Je partage avec beaucoup de réserve, sénateur, la définition que vous nous proposez parce qu'elle est essentiellement ancrée dans les traditions du XIX<sup>e</sup> siècle où nation, nationalisme et nationalité était très importante et était en train de se forger. Alors, qu'à l'heure actuelle, il me semble, dans notre pays, nous essayons d'être plus critiques et essayons de reposer des paradigmes plus généreux, plus inclusifs pour vivre ensemble sans pour autant étouffer les histoires, les scénarios et itinéraires de nos compatriotes.

J'estime que le Canada n'est peut-être pas une réussite à 100 p. 100, mais c'est un modèle très exportable de différents itinéraires historiques qui peuvent cohabiter, ce qui me permet de célébrer les Premières nations, les Acadiens et la Saint-Jean-Baptiste dans ma tête comme fête des Québécois et d'éventuellement, célébrer les Métis au Manitoba tout en demeurant Canadien. C'est un modèle vraiment riche qu'on retrouve très peu autour du globe.

**Le sénateur Corbin:** La formulation actuelle du projet de loi qui dit que le 15 août de chaque année soit désigné comme:

Journée de la fête nationale des Acadiens et des Acadiennes.

Est-elle acceptable ou non?

**M. Basque:** Pour la majorité des Acadiens et des Acadiennes de l'Atlantique, sénateur, pas de problèmes. J'ai l'impression que l'on va dire c'est intéressant, le Sénat souligne notre fête. Nous on en est déjà conscients. Toutefois, je dirais également que dans les chaumières de la vallée Laurentienne, probablement dans celle de la région de l'Outaouais ou ailleurs au Canada, on va se poser des questions légitimes et on va dire: «Pourquoi «national» dans ce



questions, such as: "Why 'national' in this context?" So, the answer is yes, for the Acadians, but I think this will raise a lot of questions in other regions of the country.

**Senator Corbin:** And what is your preferred wording?

**Mr. Basque:** That is a tall order, senator.

**Senator Corbin:** But we have to clarify this.

**Mr. Basque:** The ideal wording would be "National Acadian Day" with possibly some explanation that when the holiday was established in 1881, this was how the wording "national" was understood. But that is an ideal scenario, and we do not live in an ideal world. We live in a highly political world, particularly in Canada, in terms of the use of certain words that are part of our vocabulary. In Acadia, that wording will go unnoticed, because this is the name already given to that day. I hope that in other areas as well, that name will be adopted. Once again, "National Acadian Day" would be my preference, with a short explanation.

I just would like to add that if we were to call it "Canadian Acadian Day," to my ears, or shall we say, my initial reaction would be to think that this holiday was limited to Canada. I know that is not what is intended with this wording, but that was my first reaction when I heard it. It is possible we could get used to it, but that, as I say, was my initial reaction. I want to come back to the fact that "National Acadian Day" is the name used by Acadians; so, you would be abiding by the historical tradition established back in 1881 if you were to use that name, along with a possible definition explaining what is meant. But particularly in this case, whatever definitions are retained will not suit everyone, which is why a debate on this is so critical; but this is a term that has so many meanings, given the way it is currently used, that, as you well know, it opens up a real can of worms.

**Senator Joyal:** Thank you for those important comments.

[English]

I want to come back to the question that the chair raised regarding the proposal to include a special purpose clause to circumscribe the concept of "national," as Professor Basque has just mentioned. I am not in a position to say today whether I would favour such a clause in the bill or another clause giving a definition.

As my colleagues will recognize, the two are very different legally. A definition is used in the courts to determine the nature of the concepts that are at stake. A purpose clause is at the level of the intent of the proposed legislation.

As you will remember, we had a long discussion yesterday, in a different forum and on another bill, about intent. Once a bill is out of the hands of Parliament, the courts go their own way in defining the intent of a bill. Therefore, a purpose clause would

contexte?» Oui pour les Acadiens et les Acadiennes, mais beaucoup de points d'interrogation ailleurs dans les autres régions du Canada.

**Le sénateur Corbin:** Quel est votre formulation préférée?

**M. Basque:** C'est une grosse commande, sénateur.

**Le sénateur Corbin:** Il faut clarifier cela.

**M. Basque:** Dans le meilleur des mondes, «Fête nationale des Acadiens et des Acadiennes» avec, si c'est possible, une précision que lorsque la fête a été adoptée en 1881, c'est dans les grandes lignes ceci qu'on entendait comme «national». Mais cela est dans le meilleur des mondes et on ne vit pas dans le meilleur des mondes. On vit dans un monde très politique, surtout au Canada en utilisant certains mots de notre vocabulaire. En Acadie, cette formulation va passer sans même qu'on s'en aperçoive parce que c'est déjà la formulation qu'on utilise. Ailleurs, possiblement, j'espère que cela pourrait être adopté également. Encore une fois, «Fête nationale des Acadiens et des Acadiennes», avec un petit texte qui précise.

J'aimerais ajouter que «Fête canadienne» ou «Jour canadien de la fête des Acadiens et des Acadiennes» à mes oreilles, la première écoute ou réaction que j'ai, c'est comme si cette fête est limitée au Canada. Je sais que ce n'est pas l'intention de la formulation mais c'est la première réaction que j'ai eue en l'entendant. On s'habitue peut-être mais cela a été ma première réaction. Je reviens sur le fait que «Fête nationale des Acadiens et des Acadiennes» vous respectez le vocable utilisé par les Acadiens et vous respectez la tradition historique établie depuis 1881 et, si possible, une définition qui dit voici ce qu'on entend. Mais les définitions, surtout dans ce cas, ne feront jamais l'unanimité, c'est ce qui fait qu'un débat est critique, mais c'est un mot qui a tellement de sens selon qui l'utilise, c'est une boîte de Pandore, vous le savez bien.

**Le sénateur Joyal:** Merci pour vos commentaires importants.

[Traduction]

Je voudrais revenir sur la question soulevée par le président concernant l'idée d'une clause spéciale en vue de circonscrire cette notion de «national», comme vient de le dire le professeur Basque. Je ne suis pas en mesure de vous dire aujourd'hui si je favorise l'incorporation d'une telle clause dans le projet de loi, ou si je ne préfère pas y inclure une clause présentant une définition.

Comme mes collègues le savent certainement, sur le plan juridique, ces deux solutions sont bien différentes. Dans le cas d'une définition, les tribunaux s'en servent pour déterminer l'étendue des notions ou concepts qui sont en cause. Une clause précisant l'usage particulier de la mesure concernée traite davantage de l'intention première du projet de loi.

Vous vous souviendrez certainement que nous avons longuement débattu hier, dans un forum différent et par rapport à un projet de loi différent, de cette question d'intention. Une fois qu'un projet de loi n'est plus entre les

help the court to circumscribe the definition of a bill. A definition goes to the heart of each and every clause of the bill.

I see that we have very able people helping us from the Library of Parliament. Perhaps we could ask our research assistant to describe for us the different impacts of a purpose clause versus a definition clause of a bill, in order that when we address that issue, we will have specifically what we need.

[Translation]

Having said that, Mr. Basque, you discussed in your testimony your interest in and particular focus on the study and assessment of the impact of the Deportation. You yourself made reference to the various initiatives considered by the Société nationale des Acadiens and determined what the Société should look to in order to recognize this event. I must say, Professor Basque, that this question is raised in the Senate by our Acadian colleagues, in particular, whenever there is discussion of the vitality of Acadian society. My view — and here I am speaking as both a Canadian and Quebecker — is that people are not really aware of the attitudes that prevailed in the courts of some European countries that had colonies back in the 17th and 18th centuries, and defended them on the various continents against the people living in those colonies. An example would be — and I will cite the example I have in mind — the attitude that prevailed at the Court of the King of France with respect to the way in which the royal responsibility should be defined in relation to the colonies. I would like to quote from the instructions Louis XIV gave to Frontenac, on June 7, 1689, when Frontenac returned to Quebec as Governor of New France to begin a second mandate. Frontenac was sent back to New France as Governor to deal with the threats of a British invasion. In May — the month prior — England had just declared war on France and its colonies.

I would like to quote from the instructions given Frontenac by King Louis XIV:

As regards all other foreigners, men, women, and children, His Majesty feels it would be appropriate that they be removed from the colony and sent back to New England, Pennsylvania and other places he deems appropriate, by sea, by land, together or separately, according to whether he believes it safer to disperse them and prevent them, through their assembly, from providing an opportunity to enemies to take action against this colony.

In other words, what Louis XIV was saying to Frontenac was that he should carry out raids on New England and the colonies, capture the inhabitants and disperse them either in a group or separately.

As for Dutch, Portuguese or even Spanish colonial history, we have a pretty good general idea of what happened in South America: people were literally shot at. For a very long time, they

maines du Parlement, les tribunaux peuvent interpréter l'intention d'une loi à leur façon. Par conséquent, une clause précisant l'objet de la mesure aiderait les tribunaux à circonscrire l'intention de la loi. Par contre, une définition sert à interpréter chaque article d'une loi.

Je vois que nous avons parmi nous quelques collaborateurs fort compétents de la Bibliothèque du Parlement. Peut-être pourrions-nous donc demander à notre attaché de recherche de nous décrire les différentes répercussions d'une clause qui précise la vocation ou l'intention de la loi, par opposition à une clause qui présente une définition, pour que nous ayons toute l'information pertinente au moment de trancher la question.

[Français]

Ceci étant dit, monsieur Basque, vous avez soulevé dans votre témoignage votre intérêt et l'attention que vous avez portée à l'étude et à l'évaluation de l'impact de la déportation. Vous avez vous-même fait référence aux initiatives qui avaient été considérées par la Société nationale des Acadiens et déterminé ce que la Société souhaitait voir prendre pour reconnaître cet événement. Je dois dire, monsieur le professeur Basque, c'est une question soulevée au Sénat par nos collègues en particulier de l'Acadie lorsqu'il est question de la vitalité de la société Acadienne. Il y a, à mon avis — et là, je vous parle en tant que Canadien et Québécois, — une certaine méconnaissance de ce qu'était au XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècle l'attitude des cours européennes qui avaient des colonies et qui les défendaient sur les différents continents à l'égard des populations qui habitaient ces colonies. J'en veux pour exemple — et je vais vous le citer — l'attitude que l'on avait à la cour de France autour du roi de France sur la manière dont on définissait la responsabilité royale à l'égard des colonies. Je vais vous citer les instructions que Louis XIV a données à Frontenac, le 7 juin 1689, au moment où Frontenac revient comme gouverneur de la Nouvelle-France à Québec pour un second mandat. Frontenac est renvoyé en Nouvelle-France en tant que gouverneur pour faire face aux menaces d'invasion britannique. L'Angleterre venait juste de déclarer au mois de mai, le mois précédent, la guerre à la France et à ses colonies.

Je cite l'instruction du roi Louis XIV à Frontenac:

À l'égard de tous les autres étrangers, hommes, femmes et enfants, sa Majesté trouve à propos qu'ils soient mis hors de la colonie et renvoyé à la Nouvelle-Angleterre à la Pensylvanie et en d'autres endroits qu'il jugera à propos par mer ou par terre, ensemble ou séparément, le tout suivant qu'il trouvera plus sûr pour les disperser et empêcher qu'en se réunissant ils ne puissent donner occasion à des entreprises de la part des ennemis contre cette colonie.

En d'autres mots, ce que Louis XIV disait à Frontenac, c'était de faire des raids en Nouvelle-Angleterre et dans les colonies, de prendre ces populations et de les disperser en groupes ou séparément.

En ce qui concerne de l'histoire coloniale hollandaise, portugaise ou même espagnole, on connaît assez bien de façon générale ce qui s'est passé en Amérique du Sud: on a carrément



wondered whether the Aboriginal people had a soul. Throughout the 17th century, there was some discussion about this among European philosophers. They questioned whether Aboriginal people were actually human beings.

It is important to understand that at the time, we were all subjects of His Majesty, rather than citizens. A citizen was someone who controlled part of the country's national sovereignty. In the 17th and 18th centuries, we were all subjects. We had no share in that sovereignty. The late 18th and early 19th centuries saw a conquest of parliaments.

For a better understanding of our history, it would be helpful for historians like yourself, because you are someone whose primary task is to get us to think about the past in order to understand it better and better shape the present, and that is what we are trying to do with this bill; thus we rely on your knowledge to help people understand such phenomena as the dispersal of populations and colonies in the 17th and 18th centuries. That would help us better appreciate the nature of these events and to recognize them. They are fundamental events, to a certain extent. The dispersal in 1755 had a positive effect. That dispersal was what gave rise to this sense of belonging, this cohesion. Think back to the Durham report in 1837, which said that French Canadians had no history and no sense of public affairs, so that they were doing them a service by assimilating them. Durham's philosophy gave rise to a closer knit French Canadian community and stimulated French Canadian historians who gave us our French Canadian society.

The event that occurred in 1755 was a very significant event. It is important that we understand it in the context of the colonial policies and people's status at the time. If we assess that event in relation to today's Human Rights Charter, or international conventions for the protection of civil, political and cultural rights, we would certainly consider it and others an absolute abomination. But these events must be seen in the context of the time during which they occurred. That does not excuse them based on what we believe now, but at least we would understand what we were talking about. Canadian, and particularly Acadian, historians have an important responsibility to help us understand these events.

**Mr. Basque:** History is first and foremost an question of context — in other words, understanding the different elements that shaped an event or a society, at a given time. Overall, the Acadian tradition with respect to the exile is not something that has been forgotten, but at the same time, it is not cultivated in a spirit of revenge.

It is the only province in Canada where Her Majesty did not even speak to her subjects and Canadian citizens. At the time of her visit, she was not booed in Acadian areas, even though the government she was the head of refused to take steps to make an apology. So, among Acadians, there really is not this desire to cultivate feelings of revenge; quite the contrary, but at the same time, there is recognition of an historical wrong. Acadians are not the only ones in this position, but from time to time, it is annoying

tiré sur les gens. Pendant très longtemps, on s'est demandé si les Autochtones avaient une âme. Pendant tout le XVII<sup>e</sup> siècle, il y a eu une discussion entre les philosophes européens à ce sujet. On se demandait si les Autochtones étaient des personnes humaines.

Il faut comprendre que dans le contexte de l'époque, nous étions tous des sujets de sa Majesté et non pas des citoyens. Un citoyen, c'est quelqu'un qui détient une parcelle de la souveraineté nationale du pays. Dans le cas du XVII<sup>e</sup> et du XVIII<sup>e</sup> siècles, nous étions tous des sujets. Nous ne détenions aucune part ou aucune parcelle de la souveraineté. Cela sera une conquête des parlements à la fin du XVIII<sup>e</sup> et début du XIX<sup>e</sup> siècles.

Pour la compréhension de notre histoire, il serait utile que les historiens comme vous, qui êtes une personne dont la tâche principale consiste à nous faire réfléchir sur le passé pour bien le comprendre et pour pouvoir bien exprimer le présent — c'est ce que nous essayons de faire dans ce projet de loi, nous comptons sur votre savoir pour bien comprendre les phénomènes de dispersion des populations, des colonies au XVII<sup>e</sup> et au XVIII<sup>e</sup> siècles. Cela nous aiderait à mieux apprécier la nature de ces événements, à les reconnaître. Ce sont des événements fondateurs dans une certaine mesure. La dispersion, en 1755, a eu un effet positif. Cette dispersion a donné naissance à cet esprit, à cette cohésion. Pensons au rapport de Durham, en 1837, qui disait que les Canadiens français n'avaient pas d'histoire, n'avaient pas de sens des affaires publiques, donc c'était leur rendre service que de les assimiler. La philosophie de Durham a provoqué un resserrement de la communauté canadienne-française et suscité les historiens Canadiens français qui nous donnent notre société canadienne-française.

Cet événement de 1755 est un événement très important. On devrait le comprendre dans le contexte de ce qu'étaient les politiques coloniales et le statut des personnes à cette époque. Si on apprécie cet événement à l'ombre de la Charte des droits de la personne d'aujourd'hui, des conventions internationales pour la protection des droits civils, politiques et culturels, on trouve que c'est une abomination sans nom. Il faut comprendre ces événements dans le contexte de l'époque où ils sont survenus. Cela ne les excuse pas à la mesure d'aujourd'hui, mais on comprendrait de quoi on parle. Les historiens canadiens et singulièrement acadiens ont une responsabilité importante pour nous aider à comprendre ces événements.

**M. Basque:** L'histoire est surtout une question de contexte, c'est-à-dire de comprendre les différents éléments qui ont façonné un événement, une société, à un moment donné. Dans l'ensemble, la tradition acadienne à l'endroit du grand dérangement, ce n'est pas oublié, mais ce n'est certainement pas cultivé avec un esprit revanchard.

C'est la seule province au Canada où Sa Majesté n'a même pas adressé la parole aux sujets et citoyens canadiens. Lors de sa visite, elle n'a pas été huée dans les régions acadiennes même si le gouvernement dont elle est à la tête a refusé de prendre des démarches pour donner des excuses. Il n'y a donc pas dans le groupe acadien ce sentiment de cultiver cet esprit de revanche, au contraire, mais il y a quand même une reconnaissance d'un tort historique. Les Acadiens et les Acadiennes ne sont pas les seuls



when you read that Stalin deported the Tatars. No one is denying that, but an historical event that is constantly diminished ends up being diluted, and no longer has any legitimacy.

In 2005, we will be commemorating the 250th anniversary of the exile. There is a movement in contemporary Acadia to set a date in 2005 to celebrate the exile. The date will probably be set in the fall, to reflect what occurred in the fall of 1755. It will not be a date to focus on acrimony or revenge, but a date of commemoration, like November 11. On that date, I like to remember my grandfather, who served in the First World War, but I feel no resentment towards the Germans he fought against. It is important to take a few minutes to reflect. And that also applies to the year 1755, which marked a very significant step.

Senator Corbin is right when he says that if we were Americans, that date would be recorded on the calendar, because it is really important. That date had considerable impact, not only in the Maritimes, but over the entire area that subsequently became Quebec, and particularly those areas of Quebec that received Acadian refugees, who enriched Quebec society and became French Canadians, and are now Quebecers.

Dates are not a detail, particularly for a group that has considered itself to be distinct, as a nation, since the 18th century. Acadians are one of the specificities of Canada, since they do not have their own province or state; they simply were absorbed by the extended Canadian family. And Acadians have never denied their Canadian experience. Even though a majority of Acadians voted against the federation in 1866, they later became fervent supporters of the idea we now have of Canada.

**Senator Joyal:** In your opinion, Mr. Basque, who is the figure head of the founders of Acadia in 1604?

**Mr. Basque:** I guess it would really be the men who were there in 1604. This was an expedition led by Sir DeMont in the company of Samuel Champlain, who was to become much more famous, particularly after his death. Later, he would be referred to as Samuel de Champlain, towards the end of his life. Sir DeMont was, of course, a Calvinist. You can imagine the horror felt by these good Catholic priests in the 19th century writing the history of the French in Canada. Could a Protestant really be the Father of Acadia and New France? Unfortunately, although DeMont was a very prominent figure, he left few writings and had no children. He eventually disappeared from the collective memory of Francophones in Canada.

He is primarily honoured by Americans, who saw him as a sign of harmony between Catholics and Protestants. We can certainly celebrate people like DeMont, Champlain and Lescarbeault, but we should not be making them larger than life.

Thank heavens that in Canada, we are more measured in our approach. We do not rush to canonize the likes of George Washington and Thomas Jefferson, who are made out to be super human. We recognize people for their strength, and also for their weaknesses, as human beings who did exceptional things, but we

mais, de temps en temps, c'est agaçant lorsqu'on lit que Staline a déporté les Tatars. Personne ne nie cela, mais de toujours diminuer un événement historique, on le dilue et la légitimité n'est plus.

En 2005, c'est la commémoration du 250<sup>e</sup> anniversaire du Grand dérangement. Il y a un mouvement en Acadie contemporaine de trouver une date, en 2005, pour souligner le Grand dérangement. La date serait probablement fixée à l'automne pour refléter ce qui s'est produit à l'automne de 1755. Il ne s'agira pas d'une date d'acrimonie ou de revanche, mais plutôt d'une date de souvenir comme celle du 11 novembre. J'aime bien me souvenir le 11 novembre de mon grand-père qui est allé à la Première Guerre mondiale, mais je n'ai pas de rancœur vis-à-vis les Allemands qu'il a combattus. Il est important de prendre quelques instants pour y réfléchir. La même chose est là pour l'année 1755 comme une étape de première importance.

Le sénateur Corbin a raison lorsqu'il dit que si on était des Américains, cette date serait inscrite au calendrier parce qu'elle est vraiment importante. Cette date a eu un impact considérable pas seulement dans les Maritimes mais pour tout ce qui est devenu le Québec par la suite, dans toutes ces régions du Québec qui ont reçu ces réfugiés acadiens, qui ont enrichi la société québécoise et qui sont devenus par la suite des Canadiens français et aujourd'hui des Québécois.

Les dates ne sont pas un détail surtout dans un groupe qui se considère distinct comme nation depuis le XVIII<sup>e</sup> siècle. Le groupe acadien est une particularité au Canada puisqu'il n'a pas de provinces ou d'états, mais il s'est fondu dans la famille canadienne. Le groupe acadien n'a pas refusé l'expérience canadienne. Même si les Acadiens ont voté en majorité contre la fédération en 1866, ils sont devenus, par la suite, de grands adhérents à l'idée que nous avons aujourd'hui du Canada.

**Le sénateur Joyal:** Selon votre opinion, monsieur Basque, quelle est la figure de proue des fondateurs de l'Acadie en 1604?

**M. Basque:** Ce sont essentiellement des hommes qui sont là en 1604. Il s'agissait d'une expédition commandée par sir DeMont accompagné par Samuel de Champlain qui deviendra beaucoup plus célèbre surtout après sa mort. Plus tard, on parlera de cet homme comme Samuel de Champlain vers la fin de sa vie. Sir DeMont et bien sûr un calviniste. Vous voyez l'horreur au XIX<sup>e</sup> siècle de ces bons curés catholiques qui écrivaient l'histoire des Français au Canada. Est-ce qu'un protestant peut être le père de l'Acadie et de la Nouvelle-France? Malheureusement, même si DeMont était un homme très présent, il a laissé très peu d'écrits et il n'a pas d'enfants. Il est disparu de la mémoire collective des francophones au Canada.

Il est surtout honoré chez les Américains qui ont vu là un signe de bonne entente entre catholiques et protestants. Que l'on souligne les DeMont, Champlain et Lescarbeault, mais que l'on ne fasse pas de ces gens des êtres plus grands que nature.

Dieu merci, au Canada, nous avons une certaine mesure des choses. Nous ne canonisons pas rapidement des George Washington et des Thomas Jefferson qui apparaissent comme des surhommes. On reconnaît les gens pour leurs forces et également leurs faiblesses, comme êtres humains qui ont fait des



don't put them up on a pedestal. I hope we will do the same in 2004: give young Canadians in the schools an opportunity to learn about Champlain, with all his strengths and his hesitations; with his European view of North American Indians, and as a visionary, but a human one.

Teaching history in Canada allows us to engage in that kind of critical thinking, with a focus on the federation and living together, rather than saying: "My hero is stronger or better than yours." I like the way we question our heroes and expect answers.

In conclusion, I hope that Champlain will be a prominent feature of the many celebrations that will take place between now and 2008. At seminars sometimes, people forget where Champlain was. He landed in Tadoussac in 1603, went to sleep and woke up at the foot of Cape Diamond in 1608. As Acadians, it is important to us that a significant part of his life be recognized — that part of his life, which was not always the happiest, he spent between Île-Sainte-Croix and Port-Royal.

[English]

**Senator Joyal:** I will just conclude by saying that the wife of Champlain was originally a Calvinist protestant. There was a group of people who did not exactly meet the standards of the French court.

**Senator Comeau:** I wish to ensure that I understand the reservations and observations, as a result of which we have been here all morning, on the word "national." I want to understand the observation from Mr. Moyer as relayed through the Department of Justice. What exactly is the problem that would result from this?

**Mr. Moyer:** We believe that the word "nation," when used by the Parliament of Canada in passing laws for Canadians, should be reserved for all the people of Canada. Thus, if the Parliament of Canada passes a law using the word "nation" or "national," it should be in a way that is inclusive of all of the people of Canada. There is a concern that there is a possible double interpretation in the case of the proposed legislation.

On the one hand, you could say — and many Acadians would feel that it is the original sense that applies — we are only referring in the law to the Acadian nation. The other interpretation is that because we are using the same title as originally used, and because it is the Parliament of Canada that is acting, it is expanding the meaning of the word "nation." We want to clarify that, if we can. We would hope that you, in your work, could clarify that, so that the Parliament of Canada would continue to only use the word "nation" when it refers to all Canadians.

**Senator Comeau:** What you are proposing is that the word "nation" or "national" be reserved for things that are only Canadian in the context that we know it, in regard to Canada.

choses exceptionnelles, sans pour autant les placer sur l'Olympe. J'espère que nous allons en faire autant en 2004: donner la possibilité aux jeunes Canadiens et Canadiennes dans les écoles d'observer Champlain sous ses forces et ses réserves également; avec son regard européen sur les Amérindiens et son regard d'homme visionnaire malgré tout d'humain.

L'enseignement de l'histoire au Canada nous permet cet esprit critique, plus fédérateur et beaucoup plus porté sur le fait de vivre ensemble que de dire «mon héros est plus fort ou meilleur que le tien». J'aime cette façon qu'on a de poser des questions à nos héros et de s'attendre à des réponses.

En conclusion, j'espère que Champlain comme personnage sera bien ancré dans les nombreuses célébrations qu'on aura jusqu'en 2008. De temps à autre, dans certains colloques, on oublie où se trouvait Champlain. Il débarque à Tadoussac en 1603, il a un long sommeil et se réveille au pied du Cap Diamant en 1608. Comme Acadien, on aime bien reconnaître une partie importante de sa vie, celle qu'il a passée, pas toujours heureuse, entre l'Île-Sainte-Croix et Port-Royal.

[Traduction]

**Le sénateur Joyal:** Je voudrais simplement conclure en disant qu'à l'origine, la femme de Champlain était calviniste. Il y avait un groupe de personnes qui ne répondaient pas exactement aux critères de la cour française.

**Le sénateur Comeau:** Je veux m'assurer de bien comprendre les réserves et observations des uns et des autres, dans le cadre de notre discussion de ce matin, qui a porté uniquement sur le mot «national». Je veux surtout bien comprendre la remarque de M. Moyer, à propos de la consultation juridique obtenue du ministère de la Justice. Pourriez-vous donc me dire quelle est la nature du problème qui résulterait de l'utilisation de ce terme?

**M. Moyer:** À notre avis, il convient que l'utilisation du mot «nation» par le Parlement du Canada, dans le contexte de lois qui visent les Canadiens, soit réservée à des mesures qui touchent l'ensemble des habitants du Canada. Autrement dit, si le Parlement du Canada adopte une loi qui comporte le mot «nation» ou «national», ces deux termes devraient être utilisés de façon à inclure tous les habitants du Canada. Nous craignons que ce mot, tel qu'il est utilisé dans ce projet de loi, puisse être interprété de deux façons différentes.

D'une part, on pourrait dire — et de nombreux Acadiens seraient d'avis que c'est le sens original qui s'applique — que ce projet de loi se reporte uniquement à la nation acadienne. Par contre, comme nous employons le même titre que celui prévu à l'origine, et comme c'est le Parlement du Canada qui adopte cette mesure, que cette loi a pour conséquence d'élargir le sens du mot «nation». Nous souhaitons par conséquent tirer au clair la situation. Nous espérons que dans le cadre de votre analyse, vous pourrez clarifier la situation, si bien que le Parlement du Canada puisse continuer de n'utiliser le mot «nation» que lorsque l'ensemble des Canadiens sont visés.

**Le sénateur Comeau:** Donc, vous proposez que le mot «nation» ou «national» ne soit utilisé que dans un contexte pancanadien, c'est-à-dire par rapport à l'ensemble du Canada. Ainsi le mot

The word “national” would not be included in any other legislation, like, for example, this bill. It would not be acceptable legally to you that it be used in a bill.

**Mr. Moyer:** I do not think that it is a question of acceptable. We are raising a concern that you would be using, as the Parliament of Canada, the word “national” in a new way. We want to be sure that if Parliament decides to do that, you have the best advice that you can get on what you may be doing. Clearly, you have the right to pass the laws.

**Senator Comeau:** My first question was: What would be the problem?

**Mr. Moyer:** We have had a discussion of that here today. It might be then that other groups in Canada feel that they have a distinct national existence. People have spoken about the existence of Quebec. We have not spoken much about Canada's First Nations, but as you know, they also believe they have the right to have the terms “nation” and “national” applied to them. The consequence could be that other Canadians with the same interest in seeing their tradition expressed would seek, from the Parliament of Canada, a similar sort of recognition.

**Senator Comeau:** For example, the National Aboriginal Day, which is a Royal Proclamation, is not the same?

**Mr. Moyer:** No, it is very clearly “national” in the sense of something that incorporates all Canadians.

**Senator Comeau:** It says “National Aboriginal Day.”

**Mr. Moyer:** Yes, that is correct.

**Senator Comeau:** Is there a definition that it is a different context?

**Mr. Moyer:** No.

**Senator Comeau:** What is the difference between National Aboriginal Day and National Acadian Day?

**Mr. Moyer:** We do not have a problem with “National Acadian Day,” we have a problem with the French version.

**Senator Comeau:** The English version says “An Act respecting a National Acadian Day,” and you have no problem with that.

**Mr. Moyer:** The English is fine.

**Senator Comeau:** Your problem is with the French version. Your problem is with the French “national” and not the English “national”; is that correct?

**Mr. Moyer:** Yes.

**Senator Comeau:** I am really confused.

«national» ne serait jamais utilisé dans un autre type de loi — par exemple, ce projet de loi. Vous dites donc que sur le plan juridique, il n'est pas acceptable de l'utiliser de cette façon dans un projet de loi.

**M. Moyer:** Ce n'est pas vraiment une question d'acceptabilité. Disons que nous avons des réserves puisque le Parlement du Canada utiliserait le mot «national» de façon différente. Nous voulons simplement nous assurer que si le Parlement décide d'agir ainsi, vous aurez tout de même obtenu au préalable les meilleurs conseils possibles sur les conséquences d'une telle décision. Mais il ne fait aucun doute que vous avez le droit d'adopter les lois qui vous semblent appropriées.

**Le sénateur Comeau:** Ma première question était celle-ci: Quel problème précis pourrait en résulter?

**M. Moyer:** Nous en avons discuté aujourd'hui même. Il est possible que d'autres groupes au Canada estiment qu'eux aussi, ont une identité nationale distincte. Il a déjà été question du Québec. Nous n'avons pas beaucoup parlé des Premières nations du Canada, mais comme vous le savez, ces dernières estiment avoir également le droit d'utiliser des termes comme «nation» et «national» pour décrire leur situation. Par conséquent, d'autres Canadiens qui tiennent tout autant à ce qu'on reconnaisse leurs traditions pourraient également demander au Parlement du Canada de les reconnaître de façon semblable.

**Le sénateur Comeau:** Donc, ce n'est pas pareil pour la Journée nationale des Autochtones, désignée par suite d'une proclamation royale?

**M. Moyer:** Non, car il s'agit effectivement d'une journée véritablement «nationale», en ce sens que tous les Canadiens sont visés.

**Le sénateur Comeau:** Mais il s'agit de la «Journée nationale des Autochtones».

**M. Moyer:** Oui, c'est exact.

**Le sénateur Comeau:** Y a-t-il une définition qui fait que le contexte est différent?

**M. Moyer:** Non.

**Le sénateur Comeau:** Quelle est donc la différence entre la Journée nationale des Autochtones et la Journée de la Fête nationale des Acadiens et Acadiennes?

**M. Moyer:** La désignation «National Acadian Day» ne pose pas de problème, c'est plutôt la version française qui pose problème.

**Le sénateur Comeau:** Dans la version anglaise, on dit «An Act respecting a National Acadian Day»; donc, cette version ne pose pas problème.

**M. Moyer:** Non, l'anglais est acceptable.

**Le sénateur Comeau:** C'est donc la version française qui pose problème. Vous n'aimez pas l'utilisation du mot «national» en français, mais en anglais, ça va; c'est bien ça?

**M. Moyer:** Oui.

**Le sénateur Comeau:** Je ne comprends plus rien.



**Senator Joyal:** I am not. We will have another kick at the can.

**Senator Comeau:** I guess you have to be a Quebecer to understand.

**The Chairman:** We will have another chance.

[*Translation*]

Ladies and gentlemen, thank you for being with us today.

[*English*]

I wish to thank you, especially, Professor Basque, for coming all the way from Moncton. To all the panellists, for your learned and erudite comments and interaction, thank you very much. You have been very helpful.

The committee adjourned.

**Le sénateur Joyal:** Moi, je comprends. Nous allons en discuter une autre fois.

**Le sénateur Comeau:** Je suppose qu'il faut être Québécois pour comprendre.

**Le président:** Nous aurons une autre occasion d'en parler.

[*Français*]

Mesdames et messieurs, je vous remercie d'être venus aujourd'hui.

[*Traduction*]

J'aimerais remercier nos témoins, et surtout le professeur Basque, d'avoir accepté de venir de Moncton pour nous rencontrer. Mais nous sommes reconnaissants envers tous nos témoins pour leurs observations très éclairées et la discussion à laquelle ont pu participer tous les membres du comité. Merci infiniment pour votre contribution.

La séance est levée







*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Communication Canada – Publishing  
Ottawa, Ontario K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Communication Canada – Édition  
Ottawa (Ontario) K1A 0S9

#### WITNESSES

**Wednesday, April 30, 2003:**

*Officials from the Department of Justice Canada:*

- Mr. Richard Mosley, Assistant Deputy Minister, Criminal Law Policy and Community Justice Branch;
- Ms. Joanne Klineberg, Counsel, Criminal Law Policy;
- Ms. Karen Markham, Counsel, Criminal Law Policy.

**Thursday, May 1, 2003:**

*Officials from the Department of Canadian Heritage:*

- Mr. Norman Moyer, Assistant Deputy Minister, Public Affairs and Communications;
- Ms. Hilaire Lemoine, Director General, Official Languages Support Programs;
- Ms. Marie-Lise Julien, Counsel, Legal Services.

*As an individual:*

- Mr. Maurice Basque, Professor, “Centre d’Études acadiennes de l’Université de Moncton”.

#### TÉMOINS

**Le mercredi 30 avril 2003:**

*Hauts fonctionnaires du ministère de la Justice du Canada:*

- M. Richard Mosley, sous-ministre adjoint, Division de la politique en matière de droit pénal et de la justice communautaire;
- Mme Joanne Klineberg, avocate, Section de la politique en matière de droit pénal;
- Mme Karen Markham, avocate, Section de la politique en matière de droit pénal.

**Le jeudi 1<sup>er</sup> mai 2003:**

*Hauts fonctionnaires du ministère du Patrimoine canadien:*

- M. Norman Moyer, sous-ministre adjoint, Affaires publiques et communications;
- Mme Hilaire Lemoine, directrice générale, Programme d’appui aux langues officielles;
- Mme Marie-Lise Julien, avocate, Services juridiques.

*À titre personnel:*

- M. Maurice Basque, professeur, Centre d’études acadiennes de l’Université de Moncton.



Second Session  
Thirty-seventh Parliament, 2002-03

## SENATE OF CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Legal and Constitutional Affairs

*Chair:*

The Honourable GEORGE FUREY

---

Wednesday, May 7, 2003 (in camera)  
Wednesday, May 14, 2003  
Thursday, May 15, 2003

---

**Issue No. 10**

**Future business of the committee**

and

**Fifteenth, sixteenth and last meeting on:**

Bill C-10, An Act to amend the Criminal Code (cruelty to animals and firearms) and the Firearms Act

---

INCLUDING:  
THE THIRD REPORT OF THE COMMITTEE  
(Bill C-10B)

Deuxième session de la  
trente-septième législature, 2002-2003

## SÉNAT DU CANADA

---

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Président:*

L'honorable GEORGE FUREY

---

Le mercredi 7 mai 2003 (à huis clos)  
Le mercredi 14 mai 2003  
Le jeudi 15 mai 2003

---

**Fascicule n° 10**

**Travaux futurs du comité**

et

**Quinzième, seizième et dernière réunions concernant:**

Le projet de loi C-10, Loi modifiant le Code criminel (cruauté envers les animaux et armes à feu) et la Loi sur les armes à feu

---

Y COMPRIS:  
LE TROISIÈME RAPPORT DU COMITÉ  
(Le projet de loi C-10B)





THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable George Furey, *Chair*

The Honourable Gérard-A. Beaudoin, *Deputy Chair*  
and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Joyal, P.C.
Baker, P.C.	* Lynch-Staunton
Banks	(or Kinsella)
* Carstairs, P.C.	Milne
(or Robichaud, P.C.)	Nolin
Cools	Pearson
Hubley	Stratton
Jaffer	

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Stratton substituted for that of the Honourable Senator Buchanan, P.C. (*May 7, 2003*).

The name of the Honourable Senator Milne substituted for that of the Honourable Senator Corbin (*May 13, 2003*).

The name of the Honourable Senator Banks substituted for that of the Honourable Senator Bryden (*May 15, 2003*).

The name of the Honourable Senator Hubley substituted for that of the Honourable Senator Furey (*May 15, 2003*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Président:* L'honorable George Furey

*Vice-président:* L'honorable Gérard-A. Beaudoin  
et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk	Joyal, c.p.
Baker, c.p.	* Lynch-Staunton
Banks	(ou Kinsella)
* Carstairs, c.p.	Milne
(ou Robichaud, c.p.)	Nolin
Cools	Pearson
Hubley	Stratton
Jaffer	

*\* Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité:*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Stratton substitué à celui de l'honorable sénateur Buchanan, c.p. (*le 7 mai 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Milne substitué à celui de l'honorable sénateur Corbin (*le 13 mai 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Banks substitué à celui de l'honorable sénateur Bryden (*le 15 mai 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Hubley substitué à celui de l'honorable sénateur Furey (*le 15 mai 2003*).

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Wednesday, May 7, 2003  
(22)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day, in camera, at 3:58 p.m., in room 257, East Block, the Chair, Honourable Senator Furey, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Baker, P.C., Beaudoin, Bryden, Cools, Furey, Jaffer, Joyal, P.C., Nolin, Pearson and Stratton (11).

*Other senators present:* The Honourable Senators Adams and Watt (2).

*In attendance:* From the Library of Parliament, Nancy Holmes, Gérald Lafrenière and Marilyn Pilon.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

The committee proceeded to discuss future business of the committee.

At 4:55 p.m., it was agreed — That the committee adjourn to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Wednesday, May 14, 2003  
(23)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day, at 3:38 p.m., in room 257, East Block, the Chair, the Honourable Senator George Furey, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Baker, P.C., Beaudoin, Bryden, Cools, Furey, Jaffer, Joyal, P.C., Milne, Nolin, Pearson and Stratton (12).

*Other senators present:* The Honourable Senators Adams, St. Germain, P.C. and Watt (3).

*In attendance:* From the Library of Parliament, Nancy Holmes and Gérald Lafrenière.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, November 20, 2002, the committee continued its study of Bill C-10B, An Act to amend the Criminal Code (cruelty to animals). (*For complete text of Order of Reference see proceedings of the committee, Issue No. 2.*)

The committee considered its business.

The Honourable Senator Jaffer moved — That the committee move to clause-by-clause consideration of Bill C-10B.

The question being put on the motion, it was adopted.

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le mercredi 7 mai 2003  
(22)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à huis clos, à 15 h 58, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénateur Furey (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Andreychuk, Baker, c.p., Beaudoin, Bryden, Cools, Furey, Jaffer, Joyal, c.p., Nolin, Pearson et Stratton (11).

*Autres sénateurs présents:* Les honorables Adams et Watt (2).

*Aussi présents:* De la Bibliothèque du Parlement, Nancy Holmes, Gérald Lafrenière et Marilyn Pilon.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Le comité délibère de ses travaux futurs.

À 16 h 55, il est entendu — Que le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le mercredi 14 mai 2003  
(23)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 15 h 38, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénateur George Furey (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Andreychuk, Baker, c.p., Beaudoin, Bryden, Cools, Furey, Jaffer, Joyal, c.p., Milne, Nolin, Pearson et Stratton (12).

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Adams, St. Germain, c.p., et Watt (3).

*Également présents:* De la Bibliothèque du Parlement, Nancy Holmes et Gérald Lafrenière.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 20 novembre 2002, le comité poursuit son étude du projet de loi C-10B, Loi modifiant le Code criminel (cruauté envers les animaux). (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi se trouve dans le compte rendu des délibérations du comité, fascicule n° 2.*)

Le comité délibère de ses travaux.

Il est proposé par l'honorable sénateur Jaffer — Que le comité passe à l'étude article par article du projet de loi C-10B.

La motion, mise aux voix, est adoptée.



It was agreed — That the title stand postponed.

It was agreed — That the preamble stand postponed.

It was agreed — That clause 1 stand postponed.

The Chair asked whether clause 2 shall carry.

The Honourable Senator Beaudoin moved — That Bill C-10B be amended on page 1, at clause 2, by replacing lines 9 and 10 with the following:

“vertebrate, other than a human being.”

After debate, the question being put on the motion in amendment, it was adopted.

The committee considered the question — That clause 2, as amended, carry.

After debate, the Honourable Senator Baker, P.C., moved — That Bill C-10B be amended on page 2, at clause 2, as follows:

(a) Replace line 5 with the following:

“to, or the unnecessary death of, an animal;”

(b) Delete line 10; and

(c) Reletter paragraphs 182.2 (1)(d) to 182.2 (1)(h) as paragraphs 182.2 (1)(c) to 182.2 (1)(g) and any cross-references thereto accordingly.

After debate, the question being put on the motion in amendment, it was adopted, on division.

The committee resumed consideration of the question — That clause 2, as amended, carry.

The Honourable Joyal, P.C., moved — That Bill C-10B be amended on page 3, clause 2, after line 10, by adding the following:

“(3) No person shall be convicted of an offence under paragraph (1)(a) if the pain, suffering or injury is caused in the course of the following activities and is no more than is reasonably necessary for carrying out those activities:

(a) lawful hunting, trapping or fishing;

(b) scientific research conducted in accordance with generally accepted standards;

(c) reasonable and generally accepted practices of animal management, husbandry or slaughter; or

(d) traditional hunting, trapping or fishing practices carried out by a person who is a member of one of the Aboriginal peoples of Canada in any area in which Aboriginal peoples have harvesting rights under or by virtue of existing Aboriginal or treaty rights within the meaning of section 35 of the Constitution Act, 1982.”

After debate, with leave, it was agreed — That consideration of the motion in amendment of the Honourable Senator Joyal, P.C. be suspended.

Il est entendu — Que le titre est réservé.

Il est entendu — Que le préambule est réservé.

Il est entendu — Que l'article 1 est réservé.

Le président demande si l'article 2 est adopté.

Il est proposé par l'honorable sénateur Beaudoin — Que le projet de loi C-10B soit modifié, à l'article 2, à la page 1, par substitution, aux lignes 9 à 11, de ce qui suit:

«s'entend de tout vertébré, à l'exception de l'être humain.»

Après délibérations, la motion d'amendement, mise aux voix, est adoptée.

Le comité se demande s'il convient d'adopter l'article 2 modifié.

Après délibérations, il est proposé par l'honorable sénateur Baker, c.p., — Que le projet de loi C-10B soit modifié, à l'article 2, à la page 2:

a) par substitution, à la ligne 6, de ce qui suit:

«douleur, souffrance ou blessure ou la mort, sans néces-»,

b) par suppression de la ligne 12,

c) par le changement de la désignation littérale des alinéas 182.2(1)d) à h) à celle d'alinéas 182.2(1)c) à g) et par le changement de tous les renvois qui en découlent.

Après délibérations, la motion d'amendement, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Le comité reprend ses délibérations pour savoir s'il convient d'adopter l'article 2 modifié.

Il est proposé par l'honorable sénateur Joyal, c.p., — Que le projet de loi C-10B soit modifié à la page 3, article 2, par l'ajout, après la ligne 13, de ce qui suit:

«(3) Nul ne peut être déclaré coupable de l'infraction visée à l'alinéa 1)a) si la douleur, la souffrance, la blessure ou la mort est causée pendant l'exercice de l'une ou l'autre des activités aux pratiques suivantes et se limite à ce qui est raisonnablement nécessaire à celles-ci:

a) les activités licites de chasse, de piégeage ou de pêche;

b) les activités de recherche scientifiques exercées en conformité avec les normes généralement reconnues;

c) les pratiques de gestion, d'élevage ou d'abattage des animaux qui sont raisonnables et généralement reconnues;

d) les pratiques ancestrales de chasse, de piégeage ou de pêche auxquelles se livre un membre d'un des peuples autochtones du Canada dans une zone où les peuples possèdent des droits de récolte découlant des droits existants — ancestraux ou issus de traité — au sens de l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982.»

Après délibérations et avec la permission du comité, il est entendu — Que l'examen de la motion d'amendement de l'honorable sénateur Joyal, c.p., est suspendu.

The committee resumed consideration of the question — That clause 2, as amended, carry.

After debate, the Honourable Senator Cools moved — That Bill C-10B be amended at page 4, clause 2, by replacing lines 22 to 24 with the following:

“182.5 No person shall be convicted of an offence under this Part where he proves that he acted with legal justification or excuse or with colour of right.”.

After debate, the question being put on the motion, it was adopted, on division.

The committee resumed consideration of the question — That clause 2, as amended, carry.

The Honourable Senator Jaffer moved — That Bill C-10B be amended on page 5, clause 2, in the French version, by replacing line 5 with the following:

“perte de l’animal d’assistance policière ou des”.

The question being put on the motion, it was adopted.

If was, with leave, agreed — That further consideration of clause 2, as amended, be suspended.

It was agreed — That clause 3 carry.

It was agreed — That clause 4 carry.

It was agreed — That clause 5 carry.

After debate, it was agreed — That the committee adjourn.

Accordingly, at 5:37 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Thursday, May 15, 2003  
(24)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day, at 10:57 a.m., in room 257, East Block, the Deputy Chair, Honourable Senator Gérard-A. Beaudoin, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Baker, P.C., Banks, Beaudoin, Cools, Hubley, Jaffer, Joyal, P.C., Milne, Nolin, Pearson and Stratton (12).

*Other senators present:* The Honourable Senators Adams, St. Germain, P.C. and Watt (3).

*In attendance:* From the Library of Parliament, Nancy Holmes and Gérard Lafrenière.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Le comité reprend ses délibérations pour savoir s’il convient d’adopter l’article 2 modifié.

Après délibérations, il est proposé par l’honorable sénateur Cools — Que le projet de loi C-10B soit modifié, à l’article 2, à la page 4, par substitution, aux lignes 22 à 24, de ce qui suit:

«182.5 Nul ne peut être déclaré coupable d’une infraction prévue par la présente partie s’il trouve qu’il a agi avec une justification ou une excuse légale ou avec apparence de droit.»

Après délibérations, la motion, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Le comité reprend ses délibérations pour savoir s’il convient d’adopter l’article 2 modifié.

Il est proposé par l’honorable sénateur Jaffer — Que le projet de loi C-10B soit modifié, à l’article 2, à la page 5, par substitution, à la ligne 5, de ce qui suit:

«perte de l’animal d’assistance policière ou des».

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Avec la permission du comité, il est entendu — Que l’examen de l’article 2 modifié est suspendu.

Il est entendu — Que l’article 3 est adopté.

Il est entendu — Que l’article 4 est adopté.

Il est entendu — Que l’article 5 est adopté.

Après délibérations, il est entendu — Que le comité lève la séance.

Par conséquent, à 17 h 37, le comité s’ajourne jusqu’à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le jeudi 15 mai 2003  
(24)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd’hui, à 10 h 57, dans la salle 257 de l’édifice de l’Est, sous la présidence de l’honorable sénateur Gérard-A. Beaudoin (*vice-président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Andreychuk, Baker, c.p., Banks, Beaudoin, Cools, Hubley, Jaffer, Joyal, c.p., Milne, Nolin, Pearson et Stratton (12).

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Adams, St. Germain, c.p., et Watt (3).

*Également présents:* De la Bibliothèque du Parlement, Nancy Holmes et Gérard Lafrenière.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.



Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, November 20, 2002, the committee continued its study of Bill C-10B, An Act to amend the Criminal Code (cruelty to animals). (*For complete text of Order of Reference see proceedings of the committee, Issue No. 2.*)

The committee resumed consideration of the motion of the Honourable Senator Joyal, P.C., which read as follows:

That Bill C-10B be amended on page 3, clause 2, after line 10, by adding the following:

“(3) No person shall be convicted of an offence under paragraph (1)(a) if the pain, suffering or injury is caused in the course of the following activities and is no more than is reasonably necessary for carrying out those activities:

- (a) lawful hunting, trapping or fishing;
- (b) scientific research conducted in accordance with generally accepted standards;
- (c) reasonable and generally accepted practices of animal management, husbandry or slaughter; or

(d) traditional hunting, trapping or fishing practices carried out by a person who is a member of one of the Aboriginal peoples of Canada in any area in which Aboriginal peoples have harvesting rights under or by virtue of existing Aboriginal or treaty rights within the meaning of section 35 of the Constitution Act, 1982.”

With leave, the Honourable Senator Joyal, P.C., moved — That his motion in amendment be modified to read as follows:

That Bill C-10B be amended on page 3, clause 2, after line 10, by adding the following:

“(3) No person shall be convicted of an offence under paragraph (1)(a) if the pain, suffering, injury or death is caused in the course of traditional hunting, trapping or fishing practices carried out by a person who is a member of one of the Aboriginal peoples of Canada in any area in which Aboriginal peoples have harvesting rights under or by virtue of existing aboriginal or treaty rights within the meaning of section 35 of the Constitution Act, 1982, and any pain, suffering or injury caused is no more than is reasonably necessary in the carrying out of those traditional practices.”

After debate and with leave, the committee agreed — That the motion in amendment of the Honourable Senator Joyal, P.C. be further amended to read as follows:

“(3) No person shall be convicted of an offence under paragraph (1)(a) if the pain, suffering, injury or death is caused in the course of traditional hunting, trapping or fishing practices carried out by a person who is one of the Aboriginal peoples of Canada in any area in which

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 20 novembre 2002, le comité poursuit son étude du projet de loi C-10B, Loi modifiant le Code criminel (cruauté envers les animaux). (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi se trouve dans le compte rendu des délibérations du comité, fascicule n° 2.*)

Le comité reprend l'examen de la motion de l'honorable sénateur Joyal, c.p., qui se lit comme suit:

Que le projet de loi C-10B soit modifié à la page 3, article 2, par l'ajout, après la ligne 13, de ce qui suit:

«(3) Nul ne peut être déclaré coupable de l'infraction visée à l'alinéa 1a) si la douleur, la souffrance, la blessure ou la mort est causée pendant l'exercice de l'une ou l'autre des activités ou pratiques suivantes et se limite à ce qui est raisonnablement nécessaire à celles-ci:

- a) les activités licites de chasse, de piégeage ou de pêche;
- b) les activités de recherche scientifique exercées en conformité avec les normes généralement reconnues;
- c) les pratiques de gestion, d'élevage ou d'abattage des animaux qui sont raisonnables et généralement reconnues;

d) les pratiques ancestrales de chasse, de piégeage ou de pêche auxquelles se livre un membre d'un des peuples autochtones du Canada dans une zone où les peuples possèdent des droits de récolte découlant des droits existants — ancestraux ou issus de traités — au sens de l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982.»

Avec la permission du comité, il est proposé par l'honorable Joyal, c.p., — Que sa motion d'amendement soit modifiée de manière à se lire comme suit:

Que le projet de loi C-10B soit modifié à la page 3, article 2, par adjonction, après la ligne 13 de ce qui suit:

«(3) Nul ne peut être déclaré coupable de l'infraction visée à l'alinéa 1a) si la douleur, la souffrance, la blessure ou la mort est causée pendant l'exercice de pratiques ancestrales de chasse, de piégeage ou de pêche auquel se livre un membre d'un des peuples autochtones du Canada dans une zone où les peuples possèdent des droits de récolte découlant des droits existants — ancestraux ou issus de traités — au sens de l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982, et que la douleur, souffrance ou blessure est raisonnablement nécessaire à l'utilisation de ces pratiques ancestrales.»

Après délibérations et avec la permission de la présidence, il est convenu par le comité — Que la motion d'amendement de l'honorable Joyal, c.p., est davantage modifiée de manière à se lire comme suit:

«(3) Nul ne peut être déclaré coupable de l'infraction visée à l'alinéa 1a) si la douleur, la souffrance, la blessure ou la mort est causée pendant l'utilisation d'une pratique ancestrale de chasse, de piégeage ou de pêche auquel se livre un membre des peuples autochtones du Canada dans

Aboriginal peoples have harvesting rights under or by virtue of existing aboriginal or treaty rights within the meaning of section 35 of the Constitution Act, 1982, and any pain, suffering or injury caused is no more than is reasonably necessary in the carrying out of those traditional practices.”

The question being put on the motion, it was adopted.

The committee considered the motion in amendment of the Honourable Senator Joyal, P.C., as amended.

After debate, the question being put on the motion in amendment, as modified, it was adopted on the following division:

YEAS: The Honourable Senators Baker, P.C., Cools, Hubley, Joyal, P.C. and Nolin (5).

NAYS: The Honourable Senators Banks and Jaffer (2).

ABSTENTIONS: The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Milne, Pearson and Stratton (5).

After debate, it was agreed — That clause 2, as amended, carry.

It was agreed — That clause 1 carry.

It was agreed — That the preamble carry.

It was agreed — That the title carry.

It was agreed, — That Bill C-10B, as amended, carry.

After debate, it was agreed — That the committee proceed in camera, pursuant to rule 92(f), to consider a draft report.

Accordingly, at 12:24 p.m., the committee proceeded in camera.

The committee agreed to observations to append to the report on Bill C-10B.

At 12:26 p.m., the committee resumed in public.

It was agreed — That the Chair reports the Bill, as amended and with the agreed to observations, to the Senate.

At 12:27 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

toute zone où les peuples possèdent des droits de récolte découlant des droits existants — ancestraux ou issus de traités — au sens de l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982, et que cette douleur, souffrance ou blessure n'excède pas ce qui est raisonnablement nécessaire pour se livrer à ces pratiques ancestrales.»

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le comité examine la motion d'amendement de l'honorable sénateur Joyal, c.p., telle que modifiée.

Après délibérations, la motion d'amendement modifiée, mise aux voix, est adoptée avec dissidence par 5 voix contre 2, soit:

POUR: les honorables sénateurs Baker, c.p., Cools, Hubley, Joyal, c.p., et Nolin (5).

CONTRE: les honorables sénateurs Banks et Jaffer (2).

ABSTENTIONS: Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Milne, Pearson et Stratton (5).

Après délibérations, il est entendu — Que l'article 2 modifié est adopté.

Il est entendu — Que l'article 1 est adopté.

Il est entendu — Que le préambule est adopté.

Il est entendu — Que le titre est adopté.

Il est entendu — Que le projet de loi C-10B modifié est adopté.

Après délibérations, il est entendu — Que le comité poursuit ses délibérations à huis clos, conformément à la disposition 92(f) du Règlement, en vue d'examiner une ébauche de rapport.

C'est ainsi qu'à 12 h 24, le comité poursuit ses délibérations à huis clos.

Le comité s'entend sur des observations à joindre en annexe au rapport sur le projet de loi C-10B.

À 12 h 26, le comité reprend ses délibérations publiques.

Il est entendu — Que la présidence fera rapport au Sénat du projet de loi modifié et accompagné des observations dont sont convenus les membres du comité.

À 12 h 27, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

*La greffière du comité,*

Marcy Zlotnick

*Clerk of the Committee*



## REPORT OF THE COMMITTEE

Thursday, May 15, 2003

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

## THIRD REPORT

In accordance with the decision of the Senate adopting the Second Report of the Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs, of November 28, 2002, which had the effect of dividing Bill C-10, An Act to amend the Criminal Code (cruelty to animals and firearms) and the Firearms Act, into two bills, Bill C-10A, An Act to amend the Criminal Code (firearms) and the Firearms Act, and Bill C-10B, An Act to amend the Criminal Code (cruelty to animals), and which permitted your Committee to continue its study of Bill C-10B, your Committee now reports the same with the following amendments:

1. *Page 1, clause 2:* Replace lines 9 and 10 with the following:

“vertebrate, other than a human being.”

2. *Page 2, clause 2:*

(a) Replace line 5 with the following:

“to, or the unnecessary death of, an animal;”,

(b) Delete line 10; and

(c) Reletter paragraphs 182.2 (1)(d) to 182.2 (1)(h) as paragraphs 182.2 (1)(c) to 182.2 (1)(g) and any cross-references thereto accordingly.

3. *Page 3, clause 2:* Add after line 10 the following:

“(3) No person shall be convicted of an offence under paragraph (1)(a) if the pain, suffering, injury or death is caused in the course of traditional hunting, trapping or fishing practices carried out by a person who is one of the Aboriginal peoples of Canada in any area in which Aboriginal peoples have harvesting rights under or by virtue of existing aboriginal or treaty rights within the meaning of section 35 of the *Constitution Act, 1982*, and any pain, suffering or injury caused is no more than is reasonably necessary in the carrying out of those traditional practices.”

4. *Page 4, clause 2:* Replace lines 22 to 24 with the following:

“182.5 No person shall be convicted of an offence under this Part where he proves that he acted with legal justification or excuse or with colour of right.”

5. *Page 5, clause 2:* Replace, in the French version, line 5 with the following:

“perte de l’animal d’assistance policière ou des”.

## RAPPORT DU COMITÉ

Le jeudi 15 mai 2003

Le Comité sénatorial permanent des Affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

## TROISIÈME RAPPORT

Conformément à la décision du Sénat d'adopter le Deuxième rapport du Comité permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, le 28 novembre 2002, ce qui a eu pour effet de scinder le projet de loi C-10, Loi modifiant le Code criminel (cruauté envers les animaux et armes à feu) et la Loi sur les armes à feu, en deux parties, le projet de loi C-10A, Loi modifiant le Code criminel (armes à feu) et la Loi sur les armes à feu et le projet de loi C-10B, Loi modifiant le Code criminel (cruauté envers les animaux) et a permis au Comité de poursuivre son étude du projet de loi C-10B, votre Comité fait rapport de ce projet de loi avec les amendements suivants:

*Page 1, article 2:* Substituer aux lignes 9 à 11 ce qui suit:

«s'entend de tout vertébré, à l'exception de l'être humain.»

*Page 2, article 2:*

a) Substituer à la ligne 6 ce qui suit:

«douleur, souffrance ou blessure ou la mort, sans néces-»;

b) Supprimer la ligne 12;

c) Changer la désignation littérale des alinéas 182.2(1)d) à h) à celle d'alinéas 182.2(1)c) à g) et changer tous les renvois qui en découlent.

3. *Page 3, article 2:* Ajouter après la ligne 13 ce qui suit:

«(3) Nul ne peut être déclaré coupable de l'infraction visée à l'alinéa (1)a) si la douleur, la souffrance, la blessure ou la mort est causée pendant l'exercice, par une personne de l'un des peuples autochtones du Canada, de pratiques ancestrales de chasse, de piégeage ou de pêche dans une zone où les peuples autochtones possèdent des droits de récolte découlant des droits existants — ancestraux ou issus de traités — au sens de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, et que la douleur, la souffrance ou la blessure se limite à ce qui est raisonnablement nécessaire à ces pratiques ancestrales.»

4. *Page 4, l'article 2:* Substituer aux lignes 22 à 24 ce qui suit:

«182.5 Nul ne peut être déclaré coupable d'une infraction prévue par la présente partie s'il prouve qu'il a agi avec une justification ou une excuse légale ou avec apparence de droit.»

5. *Page 5, article 2:* Substituer, dans la version française, à la ligne 5 ce qui suit:

«perte de l'animal d'assistance policière ou des».

Your Committee has also made certain observations, which are appended to this report.

Respectfully submitted,

Votre Comité a aussi effectué des observations qui sont annexées au présent rapport.

Respectueusement soumis,

*Le vice-président,*

GÉRALD A. BEAUDOIN

*Deputy Chair*

---

#### OBSERVATIONS

to the

Third Report of the Standing Senate Committee on  
Legal and Constitutional Affairs

Comments on Bill C-10B, An Act to amend the Criminal Code  
(cruelty to animals)

Non-derogation clauses in proposed legislation have become an issue that transcends Bill C-10B. This is a difficult and complex area of law. The Minister of Justice has made a commitment to review the use of non-derogation clauses in federal statutes, and apparently indicated that legislation would be introduced in March 2003 to establish appropriate wording for these clauses and to perhaps remove contentious clauses that have been inserted in recent legislation. Your Committee agrees that this is no longer an issue to be addressed in a piecemeal fashion. There can no longer be a mixed approach to the use and wording of non-derogation clauses when the very intent of these clauses is to provide clarity and certainty to Aboriginal peoples with respect to their constitutional rights. Your Committee therefore intends to follow-up on the Minister of Justice's commitment to deal with this issue. We expect any legislative or other initiative to address this issue to be sent to the Committee for study.

---

#### OBSERVATIONS

annexées au

3<sup>e</sup> rapport du Comité sénatorial permanent des  
Affaires juridiques et constitutionnelles

Commentaires sur le projet C-10B, Loi modifiant le Code criminel  
(cruauté envers les animaux)

Les dispositions de non-dérogation dans les mesures législatives proposées sont devenues une question qui déborde le cadre du projet de loi C-10B. C'est un domaine du droit difficile et complexe. Le ministre de la Justice s'est engagé à revoir l'utilisation des dispositions de non-dérogation dans les lois fédérales, et il aurait précisé qu'une mesure serait présentée en mars 2003 pour établir la formulation appropriée de ces dispositions et peut-être éliminer les articles litigieux introduits récemment. Le Comité convient que le problème ne doit plus être traité de façon fragmentaire. Il faut adopter une approche cohérente face à l'utilisation et à la formulation des dispositions de non-dérogation, puisque l'objet même de ces dispositions est de procurer aux Autochtones un éclaircissement et une certitude concernant leurs droits constitutionnels. Le Comité a donc l'intention de faire un suivi de l'engagement du ministère de la Justice dans ce dossier, et nous nous attendons à ce que toute initiative législative ou autre, visant à régler la question, soit renvoyée au Comité pour étude.



**EVIDENCE**

OTTAWA, Wednesday, May 14, 2003

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-10B, to amend the Criminal Code (cruelty to animals), met this day at 3:38 p.m. to give clause-by-clause consideration to the bill.

**Senator George J. Furey** (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

**The Chairman:** Honourable senators, the committee will move to clause-by-clause consideration of Bill C-10B, to amend the Criminal Code, cruelty to animals.

**Senator Cools:** Chairman, I had expected, that we would hear from the minister before doing the clause-by-clause. It used to be that we would hear from ministers at least twice during the study of bills. On this particular question the minister's visit was fleeting, even truncated, because it was overtaken by the fact that there was an instruction before us to divide Bill C-10.

It was always my expectation that we would have an opportunity to have a full-fledged exchange with the minister. Like many, I receive the notices of meetings. I thought that it would have been excellent and reasonable to have an opportunity to dialogue with the minister. There are many who think that dialoguing with the officials of the department is the same as dialoguing with the minister but I do not.

What consideration has the minister given to this committee? I do not think that the committee should proceed without having an opportunity to put serious questions to the minister particularly since this bill has been difficult and procedurally complex.

**The Chairman:** Do other senators care to comment on the point raised by Senator Cools?

**Senator Bryden:** I do not entirely agree with Senator Cools' comment that it is usual for us to hear from the minister once or twice. When I first came to the Senate, it was not normal for the minister to appear on most pieces of legislation. We work quite hard to have the minister of the department sponsoring the bill to come in and set out the public policy and the intention being addressed in the bill. We then work with the officials, who are mandated by the minister to implement that public policy and intentions.

This bill was split for procedural purposes so that the issue of gun control could be finished by the end of the year, which would leave adequate time to deal with the cruelty to animals' section.

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le mercredi 14 mai 2003

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-10B, Loi modifiant le Code criminel (cruauté envers les animaux), se réunit aujourd'hui à 15 h 38 pour faire l'étude article par article du projet de loi.

**Le sénateur George J. Furey** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président:** Honorables sénateurs, nous allons passer à l'étude article par article du projet de loi C-10B, Loi modifiant le Code criminel, cruauté envers les animaux.

**Le sénateur Cools:** Monsieur le président, je m'attendais à ce que nous ayons des nouvelles du ministre avant de procéder à l'étude article par article. Il me semble que nous avions l'habitude d'entendre les ministres au moins à deux reprises durant l'étude d'un projet de loi. Sur cette question particulière, la visite du ministre a été fort brève, pour ne pas dire tronquée, parce que nous avons dû nous pencher sur une instruction visant à scinder le projet de loi C-10.

J'ai toujours cru que nous aurions l'occasion d'avoir un échange dans le plein sens du terme avec le ministre. Comme bien d'autres, je reçois les avis de convocation. Je pensais qu'il serait excellent et raisonnable d'avoir l'occasion de dialoguer avec le ministre. Beaucoup pensent que dialoguer avec les fonctionnaires du ministère ou dialoguer avec le ministre, c'est du pareil au même, mais je ne suis pas de cet avis.

Quelle considération le ministre a-t-il accordé à ce comité? Je ne pense pas que le comité devrait procéder sans avoir eu la possibilité de poser de sérieuses questions au ministre, d'autant plus que ce projet de loi a été difficile et complexe sur le plan de la procédure.

**Le président:** Est-ce que d'autres sénateurs aimeraient faire des commentaires sur le point que vient de soulever le sénateur Cools?

**Le sénateur Bryden:** Je ne suis pas entièrement d'accord avec le sénateur Cools comme quoi il est habituel que le ministre vienne témoigner à une ou deux reprises. Lorsque je suis arrivé au Sénat, il n'était pas normal qu'un ministre vienne témoigner sur la plupart des mesures législatives. Nous déployons beaucoup d'énergie pour inciter les ministres dont le ministère parraine un projet de loi à venir nous décrire la politique du gouvernement et l'intention visée par le projet de loi. Par la suite, nous travaillons avec les fonctionnaires qui sont mandatés par le ministre pour procéder à la mise en oeuvre de la politique gouvernementale et des intentions.

Ce projet de loi a été scindé pour des fins de procédure afin qu'on puisse en finir avec la question du contrôle des armes à feu avant la fin de l'année, ce qui devait nous laisser suffisamment de temps pour nous occuper de la partie relative à la cruauté envers les animaux.

The fact is that a senior official, Mr. Mosley, from the Department of Justice, spent a great deal of time with the committee and did his best to answer our questions.

I do not have any unanswered questions that only the minister could answer. That is my observation.

**Senator St. Germain:** Honourable senators, ministers generally take ownership of any piece of legislation. Ownership tradition in this place has been that the minister appears at the beginning of the hearings and at the end so that questions can be placed before him. Whether that is necessary, I cannot say.

Traditionally in this place and in the other place, the minister appeared at the beginning and at the end of the hearings. It would have been nice to have an opportunity to see him, but life goes on. It is as important that we do what is right with this proposed legislation as opposed to who was here. With all due respect, Senator Bryden, tradition dictates what Senator Cools has said.

**Senator Milne:** In the five years that I chaired the committee, and before that in my experience with the committee when Senator Carstairs was the chair, the minister appeared only once each time.

**Senator Cools:** All of these past statements, including Senator Milne's, show you how systems can fall into poor practice.

Senator Milne has raised that point and so I will do not mind adding that, during that time, the then Minister of Justice did not like to come to committees. On many occasions when we insisted, our colleagues adopted a position of "No minister; no bill." Some sound messages were sent out to that minister. Most of us sitting around this table will remember the minister of whom I am speaking and the many occasions. If the minister wanted the bill, then the minister should appear.

For the sake of the record, it is tradition that staff speak to staff and parliamentarians speak to parliamentarians. When we discuss amendments to a bill, we should have the appropriate dialogue with the minister. It is unsatisfactory to have scurrying behind the scenes and people who remain nameless and unknown arriving at decisions that affect us all.

Mr. Chairman, I recognize that you are new to this process but this committee and the Senate should establish that committees wish to hear from ministers and have a meaningful exchange with ministers; we should hold to that as a standard process.

**Senator Beaudoin:** I was the Chair of the committee before Senator Carstairs held that position and during that time it was customary for us to hear from the minister just once.

Le fait est qu'un haut fonctionnaire, M. Mosley du ministère de la Justice, a passé pas mal de temps avec les membres du comité et a répondu de son mieux à toutes nos questions.

Pour ma part, je n'ai pas de question à laquelle seul le ministre aurait pu donner une réponse satisfaisante. C'est tout ce que j'ai à dire.

**Le sénateur St. Germain:** Honorables sénateurs, en règle générale, les ministres assument la responsabilité des mesures législatives. La tradition en cette matière dans cette Chambre a toujours été que le ministre comparait au début et à la fin des audiences afin que l'on puisse lui poser des questions. En revanche, je ne saurais dire si cet exercice est nécessaire.

Traditionnellement, dans cette chambre et dans l'autre, le ministre comparait au début et à la fin des audiences. Nous aurions apprécié de le revoir, mais la vie continue. Il est tout aussi important de faire ce que nous jugeons approprié en ce qui concerne ce projet de loi, que de débattre de la question de la présence ici. Avec tout le respect que je vous dois, sénateur Bryden, la tradition commande ce que le sénateur Cools a dit.

**Le sénateur Milne:** Durant les cinq années que j'ai présidé le comité, et même auparavant, d'après mon expérience, lorsque le sénateur Carstairs le présidait, le ministre ne comparait qu'une fois.

**Le sénateur Cools:** Toutes ces déclarations, y compris celle du sénateur Milne sont une illustration de la mauvaise pente que peuvent prendre les systèmes.

Le sénateur Milne m'a ouvert la porte, aussi je ne me gênerai pas pour ajouter que durant cette période, le ministre de la Justice de l'époque n'aimait comparaître devant les comités. Aussi, en bien des occasions, lorsque nous insistions, nos collègues avaient adopté la position suivante: «pas de ministre; pas de projet de loi». Quelques messages bien sentis ont été transmis à ce ministre. La plupart d'entre nous qui sommes assis autour de cette table se souviendront de quel ministre je veux parler et des nombreuses occasions qui se sont présentées. Si le ministre tenait au projet de loi, il devait comparaître.

Je précise, pour le compte rendu, que la tradition veut que le personnel s'adresse au personnel et que les parlementaires s'adressent aux parlementaires. Lorsque nous discutons des amendements à apporter à un projet de loi, nous devrions pouvoir entretenir un dialogue constructif avec le ministre visé. Il est déplaisant d'assister à tout ce jeu de coulisses et d'accepter que des personnes qui demeurent anonymes et inconnues puissent prendre des décisions qui touchent chacun d'entre nous.

Monsieur le président, je reconnais que vous en êtes à vos premières armes avec ce processus, mais ce comité et le Sénat devraient adopter une ligne de conduite voulant que les comités veulent entendre les ministres et avoir des échanges constructifs avec eux; nous ne devrions pas déroger de cette procédure standard.

**Le sénateur Beaudoin:** J'ai présidé ce comité avant que le sénateur Carstairs n'occupe elle-même cette fonction à une époque où il était courant que le ministre compare



Occasionally, it was natural to ask him to return if the issue was difficult or complex. That did not happen often. This tradition has been followed for years and years.

**The Chairman:** Rather than waste any more time, I will seek the committee's view on this subject. Is it the view of the committee that we adjourn today and ask the minister to come back at another time? All those in favour.

**Senator Cools:** Is there a motion before us?

**The Chairman:** Do you want to put a motion, Senator Cools?

**Senator Cools:** You seem to want to put a motion.

**The Chairman:** You can go ahead and make it. I am polling the members. I did not have a motion. I was polling the members to see how many people are in favour of adjourning now and calling for the minister to return and how many people are in favour of proceeding.

**Senator Cools:** You put a proposal. Let people debate that.

**The Chairman:** How many people are in favour of proceeding?

**Senator Adams:** I have a question. When the minister came here last time nobody questioned him. At that time, we passed the bill in the Senate. Previously, it was a bill split in the Senate. The minister came here to speak about the bill. We had to adjourn because we did not have the bill at that time. There was not one senator with a question.

**Senator Cools:** Mr. Chairman, if you remember, his visit was cut short because the order of business of the committee was to divide the bill.

We have not had an exchange with the minister. I do not see how we can move forward without hearing from the minister. Perhaps it is fine with some people, but I see life quite differently.

**Senator Nolin:** I understand your position Senator Cools, but I am not convinced that we will learn more from the minister than what we already know. However, I understand your point.

**Senator Cools:** Are you saying that the minister cannot tell us anything?

**Senator Nolin:** We have learned much on the subject of cruelty to animals, and perhaps, we are experts now. I am not sure.

It is a question of policy to hear from the minister. We know what the government is saying.

**Senator Cools:** The minister should appear before a Senate committee and do justice to his initiative; that is the proper way to proceed. We are dealing with the phenomenon of the proper relationship between the minister and the Senate and Parliament.

seulement une fois. Il arrivait parfois naturellement qu'on lui demande de revenir si la question était particulièrement complexe ou difficile. Mais cela se produisait rarement. Cette tradition est respectée depuis nombre d'années.

**Le président:** Plutôt que de perdre davantage de temps, je sollicite l'opinion de mes collègues sur le sujet. Est-ce que le comité est d'avis que nous devrions lever la séance et demander au ministre de revenir comparaître une autre fois? Tous ceux qui sont en faveur.

**Le sénateur Cools:** En faites-vous une motion?

**Le président:** Voulez-vous présenter la motion, sénateur Cools?

**Le sénateur Cools:** C'est vous qui semblez vouloir présenter une motion.

**Le président:** Vous pouvez y aller et la présenter. Je mets la question aux voix. Je n'avais pas de motion. Je sollicitais simplement les membres du comité afin de savoir combien étaient en faveur de lever la séance et de réinviter le ministre à comparaître, et combien voulaient poursuivre l'étude

**Le sénateur Cools:** Vous avez fait une proposition. Laissons les membres du comité en débattre.

**Le président:** Combien sont en faveur de poursuivre l'étude?

**Le sénateur Adams:** J'aimerais poser une question. Lorsque le ministre est venu ici, la dernière fois, personne ne l'a questionné. À cette occasion, nous avons adopté le projet de loi au Sénat. Auparavant, il s'agissait de scinder le projet de loi au Sénat. Le ministre est venu pour nous parler du projet de loi. Mais nous avons dû lever la séance parce que nous n'avions pas le projet sous les yeux. Pas un sénateur n'a posé de question.

**Le sénateur Cools:** Monsieur le président, si vous vous rappelez, sa visite a été écourtée parce que l'ordre du jour du comité consistait à scinder le projet de loi.

Nous n'avons pas échangé avec le ministre. Je ne vois pas comment nous pourrions aller de l'avant sans entendre le ministre. Peut-être que cela ne dérange pas certaines personnes, mais je vois les choses d'un autre oeil.

**Le sénateur Nolin:** Je comprends votre position, sénateur Cools, mais je ne suis pas convaincu que nous en apprendrons davantage du ministre que ce que nous savons déjà. Toutefois, je comprends votre point de vue.

**Le sénateur Cools:** Êtes-vous en train de dire que le ministre ne peut rien nous apprendre?

**Le sénateur Nolin:** Nous avons appris beaucoup de choses sur le sujet de la cruauté envers les animaux, et peut-être sommes-nous devenus des experts. Je n'en sais rien.

C'est une question de politique que d'entendre le ministre. Nous connaissons la position du gouvernement.

**Le sénateur Cools:** Le ministre devrait comparaître devant le comité sénatorial et rendre justice à son initiative; c'est la façon de faire les choses. Nous sommes en train de débattre du phénomène de la relation qui devrait exister entre le ministre et le Sénat et le Parlement.

**Senator Nolin:** To be fair to the minister, the bill was not started under him. In the future, we will have ample opportunity to make a point with the Minister of Justice. We will probably receive a bill on a review from the military justice system, which former Justice Lamer is reviewing.

We will have ample opportunity to convey our thoughts to the minister. We have had the bill before us for five months.

**Senator Cools:** The idea to divide the bill was a strange one. Senator Bryden said that it was to facilitate passage of the first part, which was Bill C-10A. Bill C-10A passed only last week. Obviously, the division of the bill was not to facilitate the passage of anything.

**The Chairman:** This is a fairly simple issue, senators. I will be guided by the wish of the committee.

**Senator Jaffer:** I move that we move to clause-by-clause consideration of the bill.

**The Chairman:** We have a motion on the floor. Are you ready for the vote, senators? All those in favour to move to clause-by-clause. Those opposed. We will go to clause-by-clause consideration of the bill.

Shall the title stand postponed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried.

Shall the preamble stand postponed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried.

Shall clause 1, the short title, stand postponed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried.

Shall clause 2 carry?

**Senator Beaudoin:** I move that clause 2 of Bill C-10B be amended. I move that we replace lines 9 and 10 with the following: "vertebrate, other than a human being."

The reason is very simple. We have discussed the reasons and we have heard from scientists. We have come to the conclusion that it is the right thing to do. The last part is dropped because it is not a definition. If you say, "An animal is an animal," you are not giving a definition.

The last part of the original draft is dropped. It then it becomes "vertebrate, other than a human being."

**Le sénateur Nolin:** Pour rendre justice au ministre, ce projet de loi n'a pas vu le jour sous sa responsabilité. Dans le futur, nous aurons amplement l'occasion de faire une mise au point avec le ministre de la Justice. Nous recevrons probablement un projet de loi sur l'examen du système de justice militaire, que l'ancien juge Lamer est en train d'examiner.

Nous aurons amplement l'occasion de transmettre nos opinions au ministre. Nous avons disposé de cinq mois pour faire l'étude de ce projet de loi.

**Le sénateur Cools:** Ce fut une drôle d'idée que de scinder ce projet de loi. Le sénateur Bryden a déclaré que c'était dans le but de faciliter l'adoption de la première partie, en l'occurrence le projet de loi C-10A. Le projet de loi C-10A n'a été adopté que la semaine dernière. De toute évidence, la division du projet de loi ne visait pas à faciliter l'adoption de quoi que ce soit.

**Le président:** La question est très simple, chers collègues. Je me laisserai guider par le bon vouloir des membres du comité.

**Le sénateur Jaffer:** Je propose que nous passions à l'étude article par article du projet de loi.

**Le président:** Nous avons une motion. Êtes-vous prêts à voter, mesdames et messieurs? Tous ceux qui sont en faveur de procéder à l'étude article par article. Ceux qui s'y opposent. Nous allons passer à l'étude article par article du projet de loi.

Devons-nous reporter l'examen du titre à plus tard?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Adopté.

Devons-nous reporter l'examen du préambule à plus tard?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Adopté.

Devons-nous reporter l'examen de l'article 1, le titre abrégé, à plus tard?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Adopté.

Devons-nous adopter l'article 2?

**Le sénateur Beaudoin:** Je propose que le projet de loi C-10B, à l'article 2, soit modifié. Je propose que l'on substitue aux lignes 9 à 11 ce qui suit: «s'entend de tout vertébré, à l'exception de l'être humain.»

La raison en est très simple. Nous avons discuté des raisons et nous avons entendu les opinions de scientifiques. Nous en sommes venus à la conclusion que c'est la bonne chose à faire. La dernière partie est supprimée parce qu'il ne s'agit pas d'une définition. Si on dit, «Un animal est un animal», ce n'est pas une définition.

Voici pourquoi la dernière partie du libellé initial est supprimée. Et remplacée par ce qui suit: «s'entend de tout vertébré, à l'exception de l'être humain.»



However, if science in a few years from now comes to the conclusion that it is another thing in practice, we may always amend the statute. At this stage, we should stick to a definition like "vertebrate, other than a human being."

**The Chairman:** It was moved by Senator Beaudoin that Bill C-10B be amended as he has just indicated. Is it your pleasure, honourable senators to adopt the motion in amendment?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried.

**Senator Joyal:** I would like to move to an amendment on clause 2 on page 3 of the bill. It would be best to circulate it so everyone has a copy.

**Senator Cools:** Mr. Chairman, in terms of proceeding, the entire bill is really clause 2. Perhaps you could proceed, Mr. Chairman, by calling each particular proposed subsection.

**The Chairman:** Is this a further amendment to 182.1?

**Senator Joyal:** No, it is an amendment to section 182.2.

**Senator Cools:** The entire bill is clause 2.

**The Chairman:** Could we hold on your amendment, Senator Joyal?

**Senator Joyal:** Certainly.

**The Chairman:** We will move to section 182.2. Shall section 182.2 carry?

**Senator Baker:** I have a minor amendment, Mr. Chairman. This has been discussed thoroughly by the committee. On page 2, replace line 5, with the additional words "the unnecessary death of an animal." Section 182.2 would read as follows:

(a) causes or, being the owner, permits to be caused unnecessary pain, suffering or injury to, or the unnecessary death of, an animal.

This makes line 10: "kills an animal without lawful excuse," unnecessary.

Delete line 10, make the change to line 5 and change the lettering of the paragraphs accordingly under that. Re-letter paragraphs 182.1 (d) to 182.1 (h) as paragraphs 182.1 (c) to 182.1 (g) and any cross-references thereto accordingly. Everyone can follow that easily. The committee has discussed this thoroughly. The Department of Justice expressed to us that it was not the intention of Parliament to change the original definition of the code or add a new offence. So moved.

**Senator Cools:** It is not as clear as you think.

**Senator Baker:** Let us go to line 5. This is what I think that we discussed thoroughly.

Toutefois, si la science d'ici quelques années en arrive à la conclusion que les choses sont différentes en pratique, nous aurons toujours le loisir de modifier la loi. Pour le moment, nous devrions nous en tenir à une définition comme «s'entend de tout vertébré, à l'exception de l'être humain.»

**Le président:** Le sénateur Beaudoin propose que le projet de loi C-10B soit modifié comme il vient de l'indiquer. Plaît-il aux honorables sénateurs, d'adopter la motion proposée?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Adopté.

**Le sénateur Joyal:** Je voudrais proposer un amendement à l'article 2, à la page 3 du projet de loi. Il serait préférable de le distribuer afin que chacun en ait une copie.

**Le sénateur Cools:** Monsieur le président, pour ce qui est de la procédure, la totalité du projet de loi tient dans l'article 2. Peut-être que vous pourriez commencer, monsieur le président, en annonçant chaque paragraphe proposé.

**Le président:** S'agit-il d'un autre amendement à l'article 182.1 du projet de loi?

**Le sénateur Joyal:** Non, c'est un amendement à l'article 182.2.

**Le sénateur Cools:** Tout le projet de loi tient dans l'article 2.

**Le président:** Serait-il possible de réserver votre amendement, sénateur Joyal?

**Le sénateur Joyal:** Certainement.

**Le président:** Nous allons passer à l'article 182.2. Devrions-nous adopter l'article 182.2?

**Le sénateur Baker:** Je propose un amendement mineur, monsieur le président. Ce sujet a été débattu en long et en large par le comité. Donc, je propose que le projet de loi C-10B soit modifié à la page 2, par substitution, à la ligne 6 de ce qui suit: «ou la mort, sans néces-». L'article 182.2 se lirait comme suit:

a) cause à un animal ou, s'il en est le propriétaire, permet que lui soit causée une douleur, souffrance ou blessure ou la mort, sans néces-

Ce qui élimine la nécessité de la ligne 12: «tue un animal sans excuse légitime».

Supprimer la ligne 12, modifier la ligne 6 par adjonction et changer la désignation littérale des alinéas 182.2(1) d) à h) par celle d'alinéas 182.2(1) c) à g) et changer tous les renvois qui en découlent. Tout le monde peut suivre cela facilement. Le comité en a discuté à fond. Le ministère de la Justice nous a indiqué que le Parlement n'avait pas l'intention de modifier la définition initiale dans la loi ni d'ajouter une nouvelle infraction. Donc, je propose.

**Le sénateur Cools:** Ce n'est pas aussi clair que vous le pensez.

**Le sénateur Baker:** Rendons-nous à la ligne 6. Il me semble que nous avons discuté de cette question en profondeur.

Presently, line 5 says, "to an animal." Instead of "to an animal," the suggestion is that we insert between the words "to" and "an animal" the words "or the unnecessary death of." It is just an addition of the words "or the unnecessary death of."

The amendment would replace line 5 with the words "to, or the unnecessary death of, an animal." There are also the other changes that I suggested to the names and the exclusion of line 10.

I so move.

**Senator Jaffer:** I oppose that amendment because I see this section dealing with the *Ménard* test. I understand the application of the *Ménard* test to be that you have legal justification to kill an animal, but you must not cause it unnecessary pain. If we include death, I suggest that we would be destroying the principles laid out in the *Ménard* case.

**The Chairman:** The way I read the amendment is that proposed paragraph 182.2(1)(a) will read;

causes or, being the owner, permits to be caused unnecessary pain, suffering or injury to, or the unnecessary death of, an animal.

**Senator Jaffer:** The *Ménard* test specifically talks about unnecessary pain. When you have legal justification to kill an animal, you are still not supposed to cause an animal unnecessary pain. By including death, I suggest that we will be taking the case law away.

**Senator Nolin:** That is the way that I read *Ménard*. *Ménard* will still be the case law; the jurisprudence will remain. I think we are only adding more clarity to the jurisprudence. I understand your point.

**Senator Beaudoin:** I think the *Ménard* case is still there. It is not infringed upon by this suggested amendment.

**Senator Cools:** From what I can see, Senator Baker's amendment is prudent and wise because it extends the lists of afflictions or hurts inflicted upon the animals. It is unnecessary pain, suffering, injury and death. It seems to me that Senator Baker's amendment is quite relevant because it adds "death" to that list, which has been glaringly absent.

**Senator Nolin:** Just to help Senator Jaffer, I will read a paragraph from the *Ménard* decision that may assure her. The decision was written in French, but I will translate it for you: "It is forbidden to cause (pain, suffering or injury) without it being necessary."

Certainly, the legislator did not intend, as in the case of assault among human beings, to forbid through criminalization the least physical discomfort to an animal, and it is to this extent but no more that one may speak of quantification. With the exception of these cases, however, the amount of pain is of no importance in itself from the moment it is inflicted wilfully, within the meaning

À l'heure actuelle, la ligne 6 dit: «douleur, souffrance ou blessure, sans nécessité» Plutôt que «douleur, souffrance ou blessure, sans nécessité» il est suggéré d'insérer «ou la mort,» entre les mots «blessure» et «sans nécessité». Il s'agit donc simplement d'ajouter les mots «ou la mort,».

L'amendement remplacerait la ligne 6 par les mots «douleur, souffrance ou blessure ou la mort, sans nécessité». Il y a également les autres changements que j'ai suggérés à la désignation et la suppression de la ligne 12.

Donc, je propose.

**Le sénateur Jaffer:** Je m'oppose à cet amendement parce que je vois que cet article a un rapport avec l'arrêt *Ménard*. Je comprends l'application des critères dans l'affaire *Ménard* comme quoi il peut être justifié de tuer un animal, mais qu'il ne faut pas lui causer de douleur sans nécessité. Si nous incluons la mort, je suggère que cela reviendrait à détruire les principes ayant été invoqués dans l'arrêt *Ménard*.

**Le président:** Si je comprends bien l'amendement, l'alinéa 182.2(1)(a) proposé se lirait comme suit:

cause à un animal ou, s'il en est le propriétaire, permet que lui soit causée une douleur, souffrance ou blessure ou la mort, sans nécessité.

**Le sénateur Jaffer:** L'arrêt *Ménard* mentionne précisément la douleur sans nécessité. Même s'il y a une justification légitime de tuer un animal, il reste que l'on n'est pas supposé lui causer de douleur sans nécessité. En incluant la mort, je suggère que l'on enlève de la valeur à la jurisprudence.

**Le sénateur Nolin:** C'est ainsi que je comprends l'arrêt *Ménard*. En fait, l'affaire *Ménard* continuera de servir de jurisprudence; la jurisprudence demeure en vigueur. Je pense que nous ne faisons que lui apporter des précisions. Je comprends votre point de vue.

**Le sénateur Beaudoin:** Je pense que l'affaire *Ménard* joue toujours son rôle. Je ne crois pas que l'amendement suggéré aille à l'encontre de cette décision.

**Le sénateur Cools:** D'après ce que je vois, l'amendement proposé par le sénateur Baker est sage et prudent parce qu'il permet d'allonger la liste des afflictions ou des torts qui sont infligés aux animaux. Il est question de douleur, souffrance, blessure et de la mort sans nécessité. Il me semble que l'amendement du sénateur Baker est tout à fait pertinent parce qu'il vient ajouter le mot «mort» à la liste, alors que ce mot en était scandaleusement absent.

**Le sénateur Nolin:** Seulement pour venir en aide au sénateur Jaffer, je vais lire un extrait de la décision *Ménard* qui devrait la rassurer. Cette décision se lit comme suit: «Il est interdit de causer (de la douleur, souffrance ou blessure) sans nécessité.»

De toute évidence, le législateur n'avait aucune intention, comme dans le cas des agressions entre êtres humains, d'interdire en le criminalisant le plus petit inconfort physique causé à un animal, et c'est dans cette mesure, sans plus, que l'on peut parler de quantification. À l'exception de ces cas, toutefois, la quantité de douleur n'a aucune importance en soi à partir du moment où



of section 386(1) of the Criminal Code if it was done without necessity according to section 402.1(a) and without justification, legal excuse or colour of right within the meaning of 386 (2).

I do not think we would be going against that jurisprudence.

**Senator Jaffer:** The way I read the bill, subsection (a) talks about pain and subsections (b) and (c) deal with killing. That is why I say that we are confusing ideas by mixing the notions of unnecessary pain and death. We will just confuse the judiciary. Proposed subsection 182.2(1)(a) deals with unnecessary pain. The other subsections deal with killing. That is why I suggest that to keep the *Ménard* test we must leave 182.2(1)(a) as it is. That is the pain section.

**Senator Nolin:** The amount of pain leading to death should not be unnecessary, if I understand the amendment correctly.

**Senator Jaffer:** Does “without lawful excuse” cover it?

**Senator Nolin:** That is why *Ménard* is giving us another layer, even with the words “without lawful excuse.”

**Senator Nolin:** We need the word “unnecessary.”

**Senator Jaffer:** Senator Nolin, if you look at subsection (b), you will see that it refers to killing. Subsection (a) deals with pain. I suggest that we need to keep things clean. Subsection (b) covers killing and unnecessary death.

**Senator Nolin:** Senator Baker may wish to defend his amendment.

**Senator Baker:** You were doing such a marvellous job that I did not want to interfere.

**The Chairman:** Honourable senators, it is moved by Senator Baker that proposed section 182.2 of Bill C-10B be amended as indicated. Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion in amendment?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Jaffer:** On division.

**The Chairman:** Motion agreed to, on division.

Are there other amendments to proposed section 182.2?

**Senator Joyal:** At the top of page 3 of the bill are sections 2(a) and (b). This amendment would come in immediately after 2(b). It reads as follows:

(3) No person shall be convicted of an offence under paragraph (1)(a) if the pain, suffering or injury is caused in the course of the following activities and is no more than is reasonably necessary for carrying out those activities:

elle est infligée volontairement, au sens du paragraphe 386(1) du Code criminel, si elle est infligée sans nécessité conformément à l'article 402.1a) et sans justification, excuse légitime ou apparence de droit au sens du paragraphe 386(2).

Je ne pense pas que nous allions à l'encontre de cette jurisprudence.

**Le sénateur Jaffer:** Si je comprends bien le projet de loi, l'alinéa a) mentionne la douleur et les alinéas b) et c) parlent de tuer. C'est la raison pour laquelle je dis que nous confondons des idées en mélangeant les notions de douleur et de mort sans nécessité. Nous ne ferons qu'entraîner de la confusion dans l'appareil judiciaire. L'alinéa 182.2(1)a) proposé parle de la douleur sans nécessité. Les autres alinéas parlent de tuer. C'est la raison pour laquelle je suggère, pour conserver les critères de décision de l'affaire *Ménard* que nous laissons l'alinéa 182.2(1)a) dans l'état où il est. Il s'agit de l'article qui parle de la douleur.

**Le sénateur Nolin:** La quantité de douleur pour entraîner la mort ne devrait pas excéder la quantité nécessaire, si j'ai bien compris l'amendement.

**Le sénateur Jaffer:** Est-ce que la mention «sans excuse légitime» est suffisante pour couvrir cette éventualité?

**Le sénateur Nolin:** C'est la raison pour laquelle l'arrêt *Ménard* nous donne une autre dimension, même avec les mots «sans excuse légitime».

**Le sénateur Nolin:** Nous devons conserver les mots «sans nécessité».

**Le sénateur Jaffer:** Sénateur Nolin, si on regarde l'alinéa b), on constate qu'il fait référence à tuer. L'alinéa a) parle de douleur. Je suggère que nous devons faire en sorte qu'il n'y ait pas de confusion possible. L'alinéa b) parle de tuer et de causer la mort sans nécessité.

**Le sénateur Nolin:** Le sénateur Baker voudra peut-être se porter à la défense de son amendement.

**Le sénateur Baker:** Vous faisiez tellement du bon travail que je n'ai pas voulu vous interrompre.

**Le président:** Honorables sénateurs, le sénateur Baker propose que le projet de loi C-10B à l'article 182.2 soit modifié tel qu'indiqué. Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la proposition d'amendement?

**Des voix:** D'accord.

**Le sénateur Jaffer:** Avec dissidence.

**Le président:** L'amendement est adopté avec dissidence.

Y a-t-il d'autres amendements proposés à l'article 182.2?

**Le sénateur Joyal:** Dans le haut de la page 3 du projet de loi, on retrouve les alinéas 2a) et b). Cet amendement viendrait immédiatement après 2b). Il se lit comme suit:

«(3) Nul ne peut être déclaré coupable de l'infraction visée à l'alinéa (1)a) si la douleur, la souffrance, ou la blessure est causée pendant l'exercice de l'une ou l'autre des activités ou pratiques suivantes et se limite à ce qui est raisonnablement nécessaire à celles-ci:

- (a) lawful hunting, trapping or fishing;
- (b) scientific research conducted in accordance with generally accepted standards;
- (c) reasonable and generally accepted practices of animal management, husbandry or slaughter; or
- (d) traditional hunting, trapping or fishing practices carried out by a person who is a member of one of the Aboriginal peoples of Canada in any area in which Aboriginal peoples have harvesting rights under or by virtue of existing Aboriginal treaty or treaty rights within the meaning of section 35 of the Constitution Act, 1982.

And in French, the new subsection 3, which comes right under 2(b), on top of page 3. The new subsection 3 reads as follows in French:

«(3) Nul ne peut être déclaré coupable de l'infraction visée à l'alinéa (1)a) si la douleur, la souffrance ou la blessure est causée pendant l'exercice de l'une ou l'autre des activités ou pratiques suivantes et se limite à ce qui est raisonnablement nécessaire à celles-ci:

- a) les activités licites de chasse, de piégeage ou de pêche;
- b) les activités de recherche scientifique exercées en conformité avec les normes généralement reconnues;
- c) les pratiques de gestion, d'élevage ou d'abattage des animaux qui sont raisonnables et généralement reconnues;
- d) les pratiques ancestrales de chasse, de piégeage ou de pêche auxquelles se livre un membre d'un des peuples autochtones du Canada dans une zone où les peuples autochtones possèdent des droits de récolte découlant des droits existants — ancestraux ou issus de traités — au sens de l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982.»

**Senator Baker:** I wonder if the senator proposing this amendment could comment on whether or not (a), (b) and (c) of his amendment would be necessary following the approval of the last amendment?

**Senator Joyal:** When the amendment was drafted it was in the context that the bill was not amended previously. I had to take that into account when I drafted that amendment after consultation with the Aboriginal senators that we have around this table.

Now that we have amended 182.1(a), we have added another perspective to the first offence that we are dealing with and it would be redundant to add this now considering that we have already accepted the amendment put forward by Senator Baker.

**The Chairman:** You have no objection to dropping (a), (b) and (c)?

**Senator Joyal:** No, I have no objection to deleting (1)(a), (b) and (c).

- a) les activités licites de chasse, de piégeage ou de pêche;
- b) les activités de recherche scientifique exercées en conformité avec les normes généralement reconnues;
- c) les pratiques de gestion, d'élevage ou d'abattage des animaux qui sont raisonnables et généralement reconnues;
- d) les pratiques ancestrales de chasse, de piégeage ou de pêche auxquelles se livre un membre d'un des peuples autochtones du Canada dans une zone où les peuples autochtones possèdent des droits de récolte découlant des droits existants — ancestraux ou issus de traités — au sens de l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982.

Et en anglais le nouveau paragraphe 3, qui vient s'ajouter sous le paragraphe 2 b), en haut de la page 3. Le nouveau paragraphe 3 se lit donc en anglais:

“(3) No person shall be convicted of an offence under paragraph (1)(a) if the pain, suffering or injury is caused in the course of the following activities and is no more than is reasonably necessary for carrying out those activities:

- (a) lawful hunting, trapping or fishing;
- (b) scientific research conducted in accordance with generally accepted standards;
- (c) reasonable and generally accepted practices of animal management, husbandry or slaughter; or
- (d) traditional hunting, trapping or fishing practices carried out by a person who is a member of one of the Aboriginal peoples of Canada in any area in which Aboriginal peoples have harvesting rights under or by virtue of existing Aboriginal treaty or treaty rights withing the meaning of section 35 of the Constitution Act, 1982.”

**Le sénateur Baker:** Je me demande si le sénateur qui propose cet amendement pourrait nous dire si les alinéas a), b) et c) sont toujours nécessaires après l'adoption du dernier amendement?

**Le sénateur Joyal:** Lorsque j'ai rédigé cet amendement, le projet de loi n'avait pas encore été modifié. J'ai dû prendre ce contexte en considération après avoir consulté les sénateurs d'origine autochtone qui sont réunis autour de cette table.

Maintenant que nous avons modifié 182.1a), nous avons ajouté une autre perspective à la première infraction qui nous occupe, et il serait redondant d'ajouter cela maintenant considérant que nous avons déjà accepté l'amendement présenté par le sénateur Baker.

**Le président:** Donc, vous n'avez pas d'objection à laisser tomber a), b) et c)?

**Le sénateur Joyal:** Non, je n'ai aucune objection à supprimer (1)a), b) et c).



**The Chairman:** Just for clarification, senators, the proposed amendment now from Senator Joyal reads:

No person shall be convicted of an offence under paragraph (1)(a) if the pain, suffering or injury is caused in the course of the following activities and is no more than is reasonably necessary for carrying out these activities:

(a) traditional hunting, trapping or fishing practices carried out by a person who is a member of one of the Aboriginal peoples of Canada in any area in which Aboriginal peoples have harvesting rights under or by virtue of existing Aboriginal or treaty rights within the meaning of section 35 of the Constitution Act, 1982.

**Senator Joyal:** Since we have just amended (1)(a) to have added "death," of course we have to add that, too, on the second line: "No person shall be convicted of an offence under 1(c) if the pain, suffering or injury," "or death," because we have added "death" previously.

**Senator Beaudoin:** After "activities" I think I heard a name, and before (d); is that not correct? How does it read, "for carrying out those activities"?

**Senator Baker:** Senator Beaudoin is correct Mr. Chairman. Senator Beaudoin is pointing out that the way that reads:

(3) No person shall be convicted of an offence under paragraph (1)(a) if the pain, suffering or injury is caused in the course of... traditional hunting or trapping.

Senator Beaudoin is correct. It is not necessary, in fact it is redundant, and really would be counterproductive to what we have done to include "reasonably necessary."

Senator Beaudoin is correct. Go to "in the course of" in the second line, and then go directly to "traditional hunting," because it does not read properly and neither does it make any sense if you leave in those words.

**Senator Jaffer:** We do not need (a) now, because there is just a listing.

**Senator Baker:** "In the course of" and then "traditional hunting."

**Senator Beaudoin:** We drop (a), (b) and (c) and we say after "course of," "traditional hunting."

**Senator Baker:** I submit that Senator Beaudoin is correct, Mr. Chair.

**Senator Nolin:** I just want to make sure that "death" is added. There are two "or"s. Maybe we should drop one.

**The Chairman:** "suffering, injury or death."

**Senator Beaudoin:** Do we all agree on this?

**Le président:** Seulement pour plus de précision, mesdames et messieurs, l'amendement proposé par le sénateur Joyal se lit maintenant comme suit:

Nul ne peut être déclaré coupable de l'infraction visée à l'alinéa (1)a) si la douleur, la souffrance ou la blessure causée pendant l'exercice de l'une ou l'autre des activités ou pratiques suivantes se limite à ce qui est raisonnablement nécessaire à celles-ci:

a) les pratiques ancestrales de chasse, de piégeage ou de pêche auxquelles se livre un membre d'un des peuples autochtones du Canada dans une zone où les peuples autochtones possèdent des droits de récolte découlant des droits existants — ancestraux ou issus de traités — au sens de l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982.

**Le sénateur Joyal:** Étant donné que nous venons tout juste de modifier (1)a) par adjonction du mot «mort», bien entendu nous devons l'ajouter aussi à la deuxième ligne: «Nul ne peut être déclaré coupable de l'infraction visée à l'alinéa (1)c) si la douleur, la souffrance ou la blessure» ou «la mort», parce que nous avons ajouté «la mort» auparavant.

**Le sénateur Beaudoin:** Après «des activités» je pense avoir entendu un nom et, avant d); n'est-ce pas? Comment se lit cet énoncé maintenant, «pendant l'exercice de l'une ou l'autre de ces activités ou pratiques suivantes»?

**Le sénateur Baker:** Le sénateur Beaudoin a raison, monsieur le président. Le sénateur Beaudoin nous signale que la formulation:

(3) Nul ne peut être déclaré coupable de l'infraction visée à l'alinéa(1)a) si la douleur, la souffrance ou la blessure est causée pendant l'exercice de pratiques ancestrales de chasse ou de piégeage.

Le sénateur Beaudoin a raison. Il n'est pas nécessaire, et en fait, il est redondant, et cela irait à l'encontre du but recherché que d'inclure «raisonnablement nécessaire».

Le sénateur Beaudoin a raison. Allez à «pendant l'exercice» à la deuxième ligne, puis directement à «pratiques ancestrales de chasse» parce que l'amendement n'est pas bien formulé et que cela n'a aucun sens de laisser ces mots.

**Le sénateur Jaffer:** Nous n'avons plus besoin de a) maintenant, parce que ce n'est qu'une énumération.

**Le sénateur Baker:** «pendant l'exercice de» et puis «pratiques ancestrales de chasse»

**Le sénateur Beaudoin:** Nous laissons tomber a), b) et c) et nous disons après «pendant l'exercice de» «pratiques ancestrales de chasse».

**Le sénateur Baker:** Je soutiens que le sénateur Beaudoin a raison, monsieur le président.

**Le sénateur Nolin:** Je veux seulement m'assurer que le mot «mort» a été ajouté. Il y a deux «ou». Peut-être devrions-nous en supprimer un.

**Le président:** «la souffrance, la blessure ou la mort».

**Le sénateur Beaudoin:** Sommes-nous tous d'accord?

**Senator Bryden:** Will someone read it?

**Senator St. Germain:** Please.

**The Chairman:** One more time, senators. The amendment proposed by Senator Joyal reads as follows:

No person shall be convicted of an offence under paragraph (1)(a) if the pain, suffering, injury or death is caused in the course of traditional hunting, trapping or fishing practices carried out by a person who is a member of one of the Aboriginal peoples of Canada in any area in which Aboriginal peoples have harvesting rights under or by virtue of existing Aboriginal or treaty rights within the meaning of section 35 of the Constitution Act, 1982.

**Senator Andreychuk:** We have been discussing the subject matter, but not the particular wording. I am not sure now what this means. I would certainly like to take time to consider the new wording.

I am concerned with the words "hunting" and "trapping." Are we going to use these two words throughout the bill? I am speaking in reference to harvesting rights.

**Senator Joyal:** That is part of the traditional description of those rights.

**Senator Andreychuk:** How will this be implemented? If someone is deemed to be causing unnecessary suffering or unnecessary pain that caused the death of an animal what happens to the person at that point? Is it the peace officer that will have to determine whether that person is Aboriginal? Innu is easier to determine and so is Indian status, but Metis is not. As I understand, the Metis define themselves to be Metis, not the government or a policeman.

Then the problem is to try and follow this through; Aboriginal peoples do not have set rights. They are set in the sense that the Constitution guarantees them, but as we know, the courts are evolving while we speak; they are also contradictory. On the same piece of land there might be more than one harvesting right. The lands themselves are under dispute and there are many unanswered questions.

Will this lead to no enforcement, or will there be some process and methodology? I can put myself into the situation of advising the police. They are out there; they receive the complaint or they see the facts. How do they apply this clause in their determination as to whether to charge or not to charge, and where does the prosecution go from there? I have not thought about that. Perhaps Senator Joyal has thought about it and he can help me.

**Le sénateur Bryden:** Quelqu'un veut-il lire l'énoncé?

**Le sénateur St. Germain:** S'il vous plaît.

**Le président:** Encore une fois, mesdames et messieurs. L'amendement proposé par le sénateur Joyal se lit comme suit:

Nul ne peut être déclaré coupable de l'infraction visée à l'alinéa (1)a) si la douleur, la souffrance, la blessure ou la mort est causée pendant les pratiques ancestrales de chasse, de piégeage ou de pêche auxquelles se livre un membre d'un des peuples autochtones du Canada dans une zone où les peuples autochtones possèdent des droits de récolte découlant des droits existants — ancestraux ou issus de traités — au sens de l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982.

**Le sénateur Andreychuk:** Nous avons discuté du sujet, mais pas de la formulation précise. Je ne suis pas sûre de bien comprendre ce que cela veut dire. J'aimerais que nous prenions le temps d'examiner le nouveau libellé.

Je me préoccupe des mots «chasse» et «piégeage». Allons-nous utiliser ces mots d'un bout à l'autre du projet de loi? Je fais référence aux droits de récolte.

**Le sénateur Joyal:** Ces mots font partie de la description traditionnelle de ces droits.

**Le sénateur Andreychuk:** Comment va-t-on procéder à la mise en exécution de ces droits? Si on présume qu'une personne a causé sans nécessité à un animal une souffrance ou une douleur ayant entraîné sa mort, quelles sont les conséquences pour cette personne à ce moment-là? Est-ce un agent de la paix qui devra déterminer si la personne en cause est un Autochtone? Il est facile de déterminer si la personne est un Innu ou si elle possède le statut d'Indien, mais pas si elle est un Métis. Si j'ai bien compris, les Métis se désignent eux-mêmes comme tels, et non le gouvernement ou les forces policières.

Alors le problème consiste à essayer de faire respecter cette disposition; les membres des peuples autochtones ne disposent pas de droits établis. Ces droits sont établis dans le sens que la Loi constitutionnelle les garantit, mais comme nous le savons, la position des tribunaux est en train de changer au moment même où nous nous parlons; elle est même contradictoire. Sur la même assise terrestre, il se peut qu'il y ait plusieurs droits de récolte concurrents. Les terres elles-mêmes font l'objet de litiges, et il y a beaucoup de questions en suspens.

Est-ce que toutes ces contraintes vont avoir pour effet d'empêcher la mise en application ou bien mettra-t-on en place une certain processus ou une méthode? J'essaie d'imaginer une situation où l'on aurait avisé les policiers. Ils sont sur les lieux; ils ont reçu une plainte ou bien ils sont témoins de l'infraction. Comment doivent-ils procéder pour faire appliquer cette disposition et déterminer si oui ou non ils doivent porter une accusation, et quelles sont les étapes suivantes de la poursuite? Peut-être que le sénateur Joyal a réfléchi à la question et qu'il peut me venir en aide.



**The Chairman:** I would like to add one point before we go to that argument, Senator Joyal. Originally, you suggested, “and is no more than is reasonably necessary,” and I think we should keep that there.

Then we would put in:

No person shall be convicted of an offence under paragraph 1(a) if the pain, suffering, injury or death is no more than is reasonably necessary...

**Senator Cools:** You have to keep “is caused in the course of.”

**The Chairman:** Yes, “caused in the course of,” and then add, “and is no more than is reasonably necessary...” That has to be said.

**Senator Joyal:** I see that Senator Baker wants to intervene.

**Senator Baker:** Mr. Chairman, this clause has two restrictions on its application. One is within the meaning of section 35 of the Constitution Act. That is very important. Second, the Aboriginal peoples are defined,

in an area in which Aboriginal peoples have harvesting rights under or by virtue of existing Aboriginal treaty rights.

Mr. Chairman, this now complies with the marine mammals regulations, which, under the Fisheries Act, have an exclusion clause at the beginning of the regulations that state that these regulations will not apply to persons who live in areas, and I think the wording is, “designated areas.” I believe that is the wording that is used in the James Bay Agreement and others.

Mr. Chairman, regarding the most recent Supreme Court decision on the sale of bluebacks, you can do that if you are in those treaty areas, but you cannot if you are living in Newfoundland or some place else where these people were charged.

This clause puts in two restrictions: first, within the meaning of section 35 of the Constitution Act, and, second, in an area in which Aboriginal peoples have rights under existing treaty rights. That makes it quite clear to the enforcement officer.

Under existing regulations under the Fisheries Act governing seals and all mammals, if you are in one of those treaty areas, then those regulations do not apply. That is in the regulations right now. The senator is including that as a condition of application, and within the meaning of section 35 of the Constitution Act. I believe that covers it.

**Senator Andreychuk:** If you permit me, I think the fishing rights in Newfoundland, James Bay and Nunavut have been defined and resolved. However, there are some yet to be negotiated. We have had discussions on previous acts about what the words “existing Aboriginal treaty rights” mean. I remember Senator Buchanan saying, “those defined treaties.” In British Columbia, they are not

**Le président:** J'aimerais ajouter un point avant que nous ne passions à cet argument, sénateur Joyal. Au début, vous aviez suggéré: «et se limite à ce qui est raisonnablement nécessaire», et je pense que nous devrions nous en tenir à ça.

Ensuite, nous pourrions faire l'adjonction suivante:

Nul ne peut être déclaré coupable de l'infraction visée à l'alinéa (1)a) si la douleur, la souffrance, la blessure ou la mort se limite à ce qui est raisonnablement nécessaire [...]

**Le sénateur Cools:** Il faut conserver «pendant l'exercice de».

**Le président:** Oui, «pendant l'exercice de» et puis ajouter «se limite à ce qui est raisonnablement nécessaire [...]». Il faut que cela soit spécifié.

**Le sénateur Joyal:** Je vois que le sénateur Baker veut intervenir.

**Le sénateur Baker:** Monsieur le président, cet article du projet de loi comporte deux restrictions relatives à l'application. La première est au sens de l'article 35 de la Loi constitutionnelle. C'est très important. Et la deuxième, définit les peuples autochtones comme suit:

Dans une zone où les peuples autochtones possèdent des droits de récolte découlant des droits existants — ancestraux ou issus de traités [...]

Monsieur le président, désormais ce libellé est conforme au Règlement sur les mammifères marins qui, en vertu de la Loi sur les pêches, comporte une clause d'exclusion au début du règlement stipulant qu'il ne s'applique pas aux personnes qui vivent dans des zones, et je pense que la formulation exacte est dans des «zones désignées». Je pense que c'est le libellé qui est utilisé dans la Convention de la Baie James et ailleurs.

Monsieur le président, concernant la plus récente décision de la Cour suprême sur la vente des jeunes à dos bleu, la vente est permise si on habite les zones visées par des traités, mais pas si on habite à Terre-Neuve ou ailleurs où les contrevenants peuvent être mis en accusation.

Cette disposition impose deux restrictions: premièrement, en ce qui concerne le sens de l'article 35 de la Loi constitutionnelle, et deuxièmement dans une zone où les peuples autochtones possèdent des droits en vertu des traités en vigueur. Ces restrictions rendent les choses très claires pour l'agent d'exécution de la loi.

Aux termes du Règlement sur les mammifères marins et les phoques qui découle de la Loi sur les pêches, si vous habitez dans une de ces zones visées par des traités, alors ces règlements ne s'appliquent pas. C'est ainsi que l'on interprète le règlement actuellement. Le sénateur propose cette adjonction à titre de condition d'application et au sens de l'article 35 de la Loi constitutionnelle. Je pense que cela couvre bien la situation.

**Le sénateur Andreychuk:** Si vous me permettez, je pense que les droits de pêche à Terre-Neuve, à la Baie James et dans le Nunavut ont été définis et ont fait l'objet de règlement. Toutefois, il reste encore des aspects à négocier. Nous avons eu des discussions lors de l'étude de lois antérieures au sujet du sens à donner aux mots «droits issus des traités en vigueur avec les Autochtones». Je me

defined in treaties. Yet, there are Aboriginal and treaty rights that do exist. The marine mammal act already has the regulations. It is set and fixed, but that does not apply all across Canada.

If you permit me, I have no problem on the fishing practices because that is where the case law has led. However, when you get to harvesting rights, trapping and hunting and all of the undefined and yet to be defined existing rights, you cannot define it to a regional area.

The Nisga'a allegations were that the land covered Nisga'a, but it also covered Gwich'in and Gitanyow. The government chose to support the Nisga'a. It does not extinguish the others if they are there. They may be able to prove it in the future. What I am trying to figure out is how we will we address what is yet to be determined in section 35, because it is an evolving issue.

What troubles me is the role that the policeman will play in this situation. I need some time to think about this. I am very practical because I think there would be needless difficulties between the Aboriginal community and enforcement if we do not clearly understand what we are doing. We need to give a clear signal not only to the Aboriginal people but also to the enforcement agencies. I would appreciate some enlightenment concerning the issue of enforcement.

**Senator Jaffer:** I have the same angst as Senator Andreychuk, especially in B.C. where the treaty rights are still being negotiated, and it is not as clear as it is in other areas. That is my one concern.

Senator Joyal, does this amendment create an absolute exemption for the people who have the treaty rights?

**Senator Joyal:** Not at all. No, they are still submitted to the overall objective of the bill. A complaint can be laid, the person can be charged and then there will be prosecution. At each step of the process the person who is involved will have to establish the various elements of components of defence. The offence remains. We are not exempting the person from the offence. We are not saying Aboriginal people of Canada cannot be charged. That is not what we are saying. We are saying "no person shall be convicted." It is at that level of conviction when the final examination is made.

**Senator Jaffer:** I am concerned that this will create a situation of reverse onus: the person then has to prove that he has the rights.

Maybe I misunderstood this, but throughout our five months of discussions we have said that we did not want to put the Aboriginal person in a position of being brought to court.

rappelle que le sénateur Buchanan disait, «ces droits issus des traités». En Colombie-Britannique, ils ne sont pas définis dans des traités. Et pourtant, les droits des Autochtones et les droits issus des traités existent réellement. La Loi sur les mammifères marins a prévu des règlements. Ils sont établis et fixes, mais ils ne s'appliquent pas à l'échelle du Canada.

Si vous me le permettez, je n'ai aucun problème avec les pratiques de pêche, parce que la jurisprudence est claire. Toutefois, lorsqu'il est question des droits de récolte, de piégeage et de chasse et de tous les droits existants non définis et qui restent à définir, on ne peut justement les définir en fonction d'une région donnée.

Les Nisga'a avaient allégué que les terres visées étaient celles des Nisga'a, mais elles couvraient aussi Gwich'in et Gitanyow. Le gouvernement a décidé de donner son appui aux Nisga'a. Mais cela n'exclut pas pour autant les droits des autres. Ils pourraient être en mesure de prouver leur existence dans le futur. J'essaie seulement de déterminer comment nous allons nous attaquer à ce qui n'est pas encore déterminé dans l'article 35, parce qu'il s'agit d'une question qui n'est pas encore arrêtée.

Je suis troublée par le rôle que le policier devra jouer dans cette situation. J'aurais besoin d'un peu de temps pour y réfléchir. Je m'attache aux détails pratiques parce que je pense que l'on risque d'entraîner des difficultés inutiles entre la collectivité autochtone et les autorités si on ne comprend pas parfaitement ce que l'on est en train de faire. Il faut envoyer un signal clair, non seulement aux peuples autochtones, mais aussi aux autorités. J'apprécierais obtenir certains éclaircissements concernant l'exécution de la loi.

**Le sénateur Jaffer:** J'entretiens la même inquiétude que le sénateur Andreychuk, et tout particulièrement en Colombie-Britannique où les droits issus des traités font encore l'objet de négociations, et où les choses ne sont pas aussi claires que dans d'autres régions. C'est ma principale préoccupation.

Le sénateur Joyal, est-ce que cet amendement crée une exemption absolue pour les peuples qui possèdent des droits issus des traités?

**Le sénateur Joyal:** Pas du tout. Non, ils sont toujours soumis à l'objectif global du projet de loi. Une plainte peut être déposée, la personne peut être mise en accusation et des poursuites peuvent être intentées. À chaque étape du processus, la personne en cause devra établir divers éléments de sa défense. L'infraction demeure. Nous ne sommes pas en train d'exempter la personne de l'infraction. Nous ne sommes pas non plus en train de dire que les peuples autochtones du Canada ne peuvent faire l'objet d'une accusation. Ce n'est pas du tout ce que nous voulons dire. Nous disons «nul ne peut être déclaré coupable». On en arrive à ce degré de conviction au moment de l'examen final.

**Le sénateur Jaffer:** Je m'inquiète de ce que cela risque de créer une inversion du fardeau de la preuve: autrement dit, que l'accusé doive prouver qu'il possède les droits.

Peut-être que je n'ai pas bien compris, mais tout au long de nos discussions des cinq derniers mois, nous n'avons cessé de dire que nous voulions éviter qu'un membre des peuples autochtones se voit forcé d'affronter les tribunaux.



With the greatest of respect, senator, I feel that we are doing exactly what we have tried not to do. We are bringing a reverse onus. We are saying that the Aboriginal people will have to show that they have harvesting rights and that they are within the treaty rights. In B.C., that would be very difficult to do.

**Senator Beaudoin:** If I may, the word “existing” has been clearly defined in the *Sparrow* case. The *Sparrow* case is for the Aboriginals what the *Oakes* case is for human rights and freedoms. The word “existing” means that it may be changed.

**Senator Jaffer:** The word “existing” is not defined in my province.

**Senator Beaudoin:** What do you mean?

**Senator Jaffer:** I am not talking about the *Sparrow* case. I am saying it is a reverse onus. That is my biggest concern.

Throughout our discussions, we have said that we do not want to put the person in a position where he or she has to come to court and has to spend the money to prove that he or she has the rights. Now we are doing exactly what we have said we did not want to do.

**Senator Nolin:** That raises a question of the administration of justice. Senator Andreychuk raised a very good question. How will policemen deal with this kind of situation? That is a good, fundamental question.

It will work this way: there will be an informant. In French we use the word “dénonciateur.” Based on the informants information there will be an investigation. The policeman will make a report. We are not talking about a conviction. Someone will look at whether the law has been respected or not. Someone in authority will look at the law and during that time will see Senator Joyals’ amendment and conduct his work accordingly.

The burden will not be on the person; charges have not yet been laid. They will have to go through the burden of proving that their rights indeed do exist. Do their rights exist? Is there any jurisprudence? What about the state of the law today? If the authorities conclude that there has been a breach of the law, they will lay charges.

Then there is the onus on someone who is going to be charged and he will invoke his right and he will have to demonstrate the existence of those rights. The court will decide if the rights exist.

The reverse onus will exist at one point, but someone will have to do his job first before charges are laid, and someone will have to defend himself.

**Senator Beaudoin:** It does not mean that the onus is always wrong.

Avec tout le respect que je vous dois, sénateur, j’ai l’impression que nous sommes en train de faire exactement le contraire. Nous sommes en train d’amener une inversion du fardeau de la preuve. Nous disons que les peuples autochtones devront prouver qu’ils possèdent des droits de récolte et qu’ils sont visés par les droits issus des traités. En Colombie-Britannique, ce sera une chose très difficile à faire.

**Le sénateur Beaudoin:** Si je peux me permettre, le mot «existant» a été défini avec exactitude dans l’affaire *Sparrow*. En effet, l’affaire *Sparrow* est pour les peuples autochtones l’équivalent de l’affaire *Oakes* pour les droits et libertés de la personne. Le mot «existant» signifie pouvant être changé.

**Le sénateur Jaffer:** Le mot «existant» n’est pas défini dans ma province.

**Le sénateur Beaudoin:** Que voulez-vous dire?

**Le sénateur Jaffer:** Je ne parle pas de l’affaire *Sparrow*. Je dis seulement que cela revient à une inversion du fardeau de la preuve. Et que cela constitue ma principale inquiétude.

D’un bout à l’autre de nos discussions, nous avons dit que nous ne voulions pas que la personne se retrouve dans la situation de devoir se présenter devant les tribunaux et de dépenser de l’argent pour prouver qu’elle possède ces droits. Nous sommes en train de faire précisément ce que nous avons dit que nous voulions éviter.

**Le sénateur Nolin:** Cela soulève la question de l’administration de la justice. Le sénateur Andreychuk soulève une très bonne question. Comment les autorités policières vont-elles s’attaquer à ce genre de situation? Voilà une question fondamentale.

Les choses vont se dérouler de cette manière: il y aura un informateur. En français, nous utilisons aussi le terme «dénonciateur». À partir des renseignements fournis par le dénonciateur, il y aura enquête. Le policier va présenter son rapport. Il n’est pas question de déclaration de culpabilité. Quelqu’un va tenter de décider si la loi a été respectée ou non. Une personne en autorité examinera la loi et, à cette occasion, prendra connaissance de l’amendement suggéré par le sénateur Joyal et exercera ses activités en conséquence.

Le fardeau ne sera pas imposé à la personne; des accusations n’ont pas encore été portées. Mais il est vrai que la personne devra assumer le fardeau de prouver que ses droits existent. Est-ce que ces droits existent? Existe-t-il une jurisprudence? Quel est l’état du droit aujourd’hui? Si les autorités en arrivent à la conclusion qu’il y a eu infraction à la loi, elles porteront des accusations.

Alors, le fardeau est imposé à l’accusé qui devra se prévaloir de ses droits et faire la démonstration de leur existence. Le tribunal devra décider si ces droits existent vraiment.

L’inversion du fardeau de la preuve existera à un moment donné, mais quelqu’un devra d’abord faire son travail pour que des accusations puissent être portées, et ensuite, l’accusé devra se défendre.

**Le sénateur Beaudoin:** Cela ne signifie pas que le fardeau de la preuve est toujours une mauvaise chose.

**Senator Nolin:** We have to have this amendment read this way. If we do not we will have to change the code. This document is filled with infractions, descriptions of infractions, defences and excuses.

You have probably never heard about the "hot blood" defence. It exists in the code. All those differences and small details are found in the code. Of course, it is a lawyer's job to deal with that, but it is there.

After the person is charged the information is sent to an office where someone must look at the report and decide if charges will be laid.

Once in a while there will be an affidavit signed and the judge will issue a warrant after examining the affidavits. The process is not easily done; it is very cumbersome, and we are adding to the burden with this proposed amendment.

**Senator Pearson:** We all agree on the intent of the amendment. The question is: Is this the best way to do it?

I believe that we should word the amendment to say that, "no Aboriginal person shall be convicted." That statement takes me to the practical question of how the person is to prove that he or she is indeed Aboriginal.

We must find the best possible wording for this amendment. Neither Senator Watt nor any of the others have asked to be exempted from the Criminal Code. What we are trying to do is find proper phraseology. The way the question is worded is going to depend on how we word this amendment.

I am curious to know what happens if you are the hunter and your wife is Aboriginal and you are not. I am curious about that possible situation. Further, if you are up in the North but you are hunting down in some other territory, how does that work?

**Senator Nolin:** This amendment does not apply to someone who is fishing, let us say, in Lac St. Louis in Montreal.

**Senator Pearson:** No, but if you are fishing in some place with some other Aboriginal peoples do you have a right on other Aboriginal peoples' lands?

**Senator Nolin:** We want to protect the people who already have rights. We do not them to be forced to use section 35 when a charge is laid under 182.2(1)(a).

We have agreed to carve an amendment to ensure that the burden will be on the authorities to apply the law. Any person that has the rights will not have to invoke those rights in court.

**Le sénateur Nolin:** Nous devons faire en sorte que cet amendement se lise ainsi. Si nous n'en faisons rien, il faudra changer le code. Ce document est un ramassis d'infractions, de descriptions d'infractions, de moyens de défense et d'excuses.

Vous n'avez probablement jamais entendu parler d'un système de défense invoquant «l'effet de la colère». Et pourtant, il existe dans le code. Toutes ces différences et tous ces petits détails sont présents dans le code. Bien entendu, il incombe à l'avocat de s'occuper de ces choses, mais tous les éléments sont présents.

Une fois que les accusations ont été portées, les renseignements sont transmis à un bureau où l'on examine le rapport et décide s'il y a lieu de porter des accusations.

Il peut arriver à l'occasion qu'un affidavit soit signé et que le juge décerne un mandat après l'avoir examiné. Le processus n'est pas facile à mettre en place; il est très lourd, et nous ne faisons qu'ajouter à ce fardeau avec cette proposition d'amendement.

**Le sénateur Pearson:** Nous sommes tous d'accord en ce qui concerne l'intention visée par l'amendement. Mais la question est la suivante: est-ce la meilleure manière de procéder?

Je pense que nous devrions formuler l'amendement pour qu'il dise, «nul membre des peuples autochtones ne sera accusé». Cet énoncé me ramène à la question pratique qui consiste à déterminer comment prouver si cette personne est bien un membre des peuples autochtones.

Nous devons trouver le meilleur libellé possible pour cet amendement. Ni le sénateur Watt ni aucun autre n'ont demandé à être exclus du Code criminel. Nous nous efforçons de trouver la bonne phraséologie. Le libellé de la question découlera du libellé de cet amendement.

Je suis curieux de savoir ce qui se passerait si j'étais un chasseur et si ma femme était une Autochtone, mais pas moi. Je me demande ce qui se passerait dans cette situation hypothétique. Par ailleurs, si vous habitez dans le Nord, mais que vous êtes descendu plus au sud pour chasser, comment la loi s'applique-t-elle?

**Le sénateur Nolin:** Cet amendement ne s'applique pas à une personne qui est en train de pêcher, disons, dans le lac Saint-Louis, à Montréal.

**Le sénateur Pearson:** Non, mais si vous êtes en train de pêcher quelque part avec des membres des peuples autochtones, avez-vous des droits sur les terres qui appartiennent à d'autres peuples autochtones?

**Le sénateur Nolin:** Nous voulons protéger les personnes qui possèdent déjà des droits. Nous ne voulons pas les forcer à invoquer l'article 35 lorsque des accusations sont portées en vertu de l'alinéa 182.2(1)a).

Nous nous sommes mis d'accord pour formuler un amendement qui fasse en sorte que le fardeau incombe aux autorités chargées de l'exécution de la loi. Quiconque possède des droits n'aura pas à s'en prévaloir devant le tribunal.



Of course charges may be laid on someone who is a non-Aboriginal and the husband of an Aboriginal. We will see. I do not have a specific answer to that question senator. It is quite clear what we have in front of us.

**Senator Beaudoin:** We should be fair to everyone, but in certain cases it may not be fair. We have jurisprudence to that effect.

The judge has the last word in the courtroom: the Constitution is what the judge says it is. Section 15 of the Charter of Rights, which deals with equality, will always be called into question in these cases.

The special protection of the Aboriginal people is all in section 35, and the Supreme Court has the last word, period.

I do not have any difficulty with the word "existing" as defined in the *Sparrow* case.

**Senator St. Germain:** The suggestion was made to add "no Aboriginal person." Senator Joyal, did you give that any thought when you were drafting this amendment?

**Senator Joyal:** The code must address guilty people. A person may be an Aboriginal but the case might have particular circumstances.

You remember the discussion we had when we adopted the youth criminal justice bill. We wanted to protect the young criminal and offer them the same protection as the Aboriginal people.

**Senator Nolin:** That was the only amendment you were able to get through.

**Senator Joyal:** The code recognized that in terms of sentencing an Aboriginal person might find himself or herself under a particular set of protections.

In this amendment we read, "no person who is a member of one of the Aboriginal peoples of Canada." That statement is within the meaning of the definition of "Aboriginal people." First and foremost the definition addresses a person. When we define an Aboriginal person within the meaning of the Criminal Code, it has first to insist on the quality of the individual, and after that the person is an Aboriginal person.

It is only in that further step that the person is allowed to claim that he or she has a right under a treaty or existing rights to harvest, hunt or fish within the traditional practice. We are talking about "traditional practice." It is quite clear. It is essentially traditional hunting, trapping or fishing practices. This is the very limit that we want to put on that capacity not to be convicted.

Bien entendu, des accusations pourront être portées contre quiconque n'est pas membre des peuples autochtones et contre le mari d'une Autochtone. Nous verrons. Je n'ai pas de réponse précise à cette question, sénateur. Je trouve que ce libellé est tout à fait clair.

**Le sénateur Beaudoin:** Nous devons nous montrer équitables envers tout le monde, mais dans certains cas, il se peut que cela ne soit pas juste. Nous avons une jurisprudence à cet effet.

Le juge a le dernier mot au tribunal: la Loi constitutionnelle est exactement ce que le juge dit qu'elle est. Dans ce type d'affaires, on se prévaut toujours de l'article 15 de la Charte des droits qui porte sur l'égalité.

Les dispositions particulières relatives à la protection des peuples autochtones figurent toutes dans l'article 35, et la Cour suprême a le dernier mot, point final.

Je n'ai aucun problème avec le mot «existant» tel qu'il est défini dans l'affaire *Sparrow*.

**Le sénateur St. Germain:** On a suggéré de faire l'adjonction de «nul membre des peuples autochtones». Sénateur Joyal, avez-vous pensé à cela lorsque vous avez rédigé cet amendement?

**Le sénateur Joyal:** Le code doit viser les personnes reconnues coupables. Il se peut qu'une personne soit un Autochtone, mais que des circonstances particulières s'appliquent.

Vous rappelez-vous de la discussion que nous avons eue lorsque nous avons adopté le projet de loi sur le système de justice pénale pour les adolescents. Nous voulions protéger les jeunes contrevenants et leur offrir la même protection qu'aux membres des peuples autochtones.

**Le sénateur Nolin:** C'est le seul amendement que vous étiez parvenu à faire adopter.

**Le sénateur Joyal:** Le code reconnaissait qu'au moment de la détermination de la peine, une personne autochtone pouvait bénéficier d'un ensemble de protections.

Dans cet amendement, on pouvait lire, «nul membre de l'un des peuples autochtones du Canada». Cet énoncé est au sens de la définition de «peuple autochtone». D'abord et avant tout, la définition vise une personne. Lorsque l'on définit une personne autochtone au sens du Code criminel, il faut d'abord insister sur la qualité de l'individu, et après, sur le fait que cette personne est membre du peuple autochtone.

Ce n'est que lors de cette étape subséquente que la personne est autorisée à faire valoir qu'elle est visée par un traité ou qu'elle possède des droits de récolte, de chasse ou de pêche dans le cadre de pratiques ancestrales. Nous évoquons les «pratiques ancestrales». C'est tout à fait clair. Il s'agit essentiellement de pratiques ancestrales de chasse, de piégeage ou de pêche. C'est l'extrême limite que nous voulons imposer à cette capacité de ne pas être accusé.

**Senator St. Germain:** That possibly answers Senator Andreychuk's question because I do not think you can legislate discretion as far as enforcement. With the word "traditional" included I believe that it is covered.

It has not been established whether the Metis have hunting rights. That is the group to which I belong. The issue of Metis hunting rights is before the Supreme Court at the moment.

I believe that with the word "traditional" included it is enough protection for our Aboriginal peoples.

In the meaning of things, and I seek legal advice from the lawyers at this table, I hope that the "traditional" aspect is applicable in terms of this clause.

**Senator Stratton:** I am concerned with this because of the discussion that has been going on around the table. We need to try and avoid identifying a group of people apart from others under the law. That is what concerns me. Is this necessary? Are the Aboriginal peoples covered under what is already in existence? I want and need the assurance that this proposed amendment is needed.

**Senator St. Germain:** Nunavut is a living example of it in Bill C-68. They were to have had protection under section 35, and, yet they are now in the form of an injunction.

What we are trying to accomplish here is that our Aboriginal peoples are not put through unnecessary litigation and charges. In the past, horrific lawsuits and prosecutions have been the result of poorly enunciated legislation. In certain cases, it is very costly and cumbersome. I believe it is unfair to our Aboriginal peoples. That is why we have two of our Aboriginal peoples here today. I think their concerns are genuine, Senator Stratton.

**Senator Nolin:** Section 35 is very large in its scope. This proposed amendment narrows our understanding of the rights in section 35.

The burden will fall on the shoulders of the law enforcement people. The enforcers will have to read the infraction and decide whether the information that they have received applies to person "X." Will that be an easy job? No, it will not be an easy job; they will have to do their homework to prove the allegations in order to bring charges.

**Senator Baker:** Certain guarantees are given to Aboriginal peoples concerning marine mammals. Some of the guarantees have been negotiated through agreements. Under the marine mammals regulations, for example, we see that the sale, trade and barter of white coats was made illegal in 1985. What it says in the regulations is that it does not apply to a "designated person." I think the word "designated" or some similar word is used. Then it says that a designated person is a person who lives in an area covered by the James Bay or the Nunavut agreement. Each time

**Le sénateur St. Germain:** Je pense que cela répond à la question du sénateur Andreychuk parce que je ne pense pas que l'on puisse imposer le pouvoir discrétionnaire tout autant que la mise à exécution. L'adjonction des mots «pratiques ancestrales» résout le problème.

On n'a pas établi que les Métis possédaient des droits de chasse. C'est le groupe auquel j'appartiens. La Cour suprême se penche actuellement sur la question de la reconnaissance des droits de chasse des Métis.

Je pense que l'adjonction des mots «pratiques ancestrales» représente une mesure de protection suffisante pour les peuples autochtones.

Pour ce qui est du sens à donner, et je sollicite l'avis des avocats qui siègent à cette table, j'espère que l'aspect «ancestral» est applicable dans le cadre de cette disposition.

**Le sénateur Stratton:** Je me préoccupe de cette question en raison de la discussion qu'il y a eu autour de cette table. Nous avons essayé d'éviter d'avoir à identifier un groupe en particulier aux termes de la loi. C'est cela qui m'inquiète. Est-ce vraiment nécessaire? Est-ce que les peuples autochtones ne sont pas déjà couverts par les lois qui existent déjà? Je veux avoir l'assurance que cet amendement proposé est vraiment nécessaire.

**Le sénateur St. Germain:** Le Nunavut est un exemple concret de cette situation dans le projet de loi C-68. Ses habitants devaient bénéficier de la protection découlant de l'article 35, et pourtant ils sont actuellement sous le coup d'une injonction.

Nous nous efforçons d'éviter que les peuples autochtones se retrouvent au coeur de litiges et d'accusations sans nécessité. Dans le passé, des lois mal rédigées ont débouché sur des actions en justice et des poursuites horribles. Parfois, toutes ces poursuites se révèlent très coûteuses et très lourdes. Je pense que ce n'est pas équitable envers les peuples autochtones. C'est la raison pour laquelle il y a deux représentants des peuples autochtones avec nous aujourd'hui. Je pense que leurs préoccupations sont réelles, sénateur Stratton.

**Le sénateur Nolin:** L'article 35 a une très large portée. Cet amendement proposé a pour effet de préciser notre compréhension des droits découlant de l'article 35.

Le fardeau de la preuve retombera sur les épaules des autorités chargées de l'exécution de la loi. Ces autorités devront lire l'infraction et décider si les renseignements qu'elles ont reçus s'appliquent à une personne «X». Est-ce que ce sera une tâche facile? Non, ce ne sera pas facile; ces autorités devront faire des efforts afin de vérifier si ces allégations devraient donner lieu à des accusations.

**Le sénateur Baker:** Certaines garanties sont accordées aux peuples autochtones en ce qui concerne les mammifères marins. Et certaines de ces garanties ont été négociées par l'entremise de conventions. Aux termes du Règlement sur les mammifères marins, par exemple, on constate qu'il est devenu illégal de vendre, d'échanger ou de troquer des blanchons en 1985. Dans le Règlement, on mentionne que cette interdiction ne s'applique pas à une «personne autorisée». Je pense que l'on a utilisé le mot «autorisée» ou quelque chose de semblable. On mentionne



you have an agreement signed, there must be an amendment made to the regulations concerning marine mammals to include that new area.

This is better wording: "existing Aboriginal or treaty rights." If that phrase were in the marine mammals regulations, it would not be necessary to keep going back and changing them.

The point is that exclusions must be made because of agreements that have been signed and negotiated by the Aboriginal people. It is not at all strange to see that in existing regulations.

**Senator Stratton:** I will accept that. How will you enforce this? If you look at the issue from a practical point of view, how will an enforcement officer address whether a person who has killed an animal is Aboriginal or not? Did the same thing not happen with guns?

**Senator Joyal:** I want to draw the attention of my colleagues to section 718.2 of the Criminal Code that deals with the Aboriginal people in terms of sentencing. It states:

A court that imposes a sentence shall also take into consideration the following principles:

(e) all available sanctions other than imprisonment that are reasonable in the circumstances should be considered for all offenders, with particular attention to the circumstances of aboriginal offenders.

This applies to an Aboriginal person who is in downtown Toronto, Montreal, Vancouver, Nunavut, in Yukon, or in any of the treaty areas. How will the court determine this fact? Will the judge go as far as to ask if the person is an Aboriginal within the meaning of the Constitution of Canada. Will the judge ask if the person is under treaty?

The reality of Aboriginal people is already recognized in the courts. It has been recognized in the courts and codified. This section is not the result of a government initiative, it is the result of a sentence in a court, the famous court case in Toronto, as you well remember, honourable senators.

In other words, the court has gone beyond the policy recognition of the government and said there is a situation that we will address on our own, *proprio motu*, as we say in Latin.

This proposal does not encompass fishing and hunting outside territories that are under rights or traditional practice. It must be proven that it is a traditional practice.

également qu'une personne autorisée peut être un résident d'une zone visée par la Convention de la Baie James ou du Nunavut. Chaque fois qu'une convention est signée, il faut apporter un amendement au règlement sur les mammifères marins afin d'y inclure la nouvelle zone visée.

Voici un libellé plus approprié: «droits existants des peuples autochtones ou droits issus de traités». Si cette phrase était insérée dans le Règlement sur les mammifères marins, il ne serait pas nécessaire de le modifier constamment.

Le fait est que des exclusions doivent être faites parce que des conventions ont été signées et négociées par les peuples autochtones. Il n'est pas étrange de voir cela dans les règlements existants.

**Le sénateur Stratton:** J'accepte cette affirmation. Mais comment allez-vous procéder pour la mise à exécution? Si vous adoptez un point de vue pragmatique, comment un agent d'exécution de la loi va-t-il aborder une personne qui a tué un animal, qu'il s'agisse d'un Autochtone ou non? Est-ce que la même situation ne s'est pas présentée avec le contrôle des armes à feu?

**Le sénateur Joyal:** J'attire l'attention de mes collègues sur l'article 718.2 du Code criminel qui traite de la détermination de la peine à l'endroit des peuples autochtones. L'article se lit comme suit:

Le tribunal détermine la peine à infliger compte tenu également des principes suivants:

e) l'examen de toutes les sanctions substitutives applicables qui sont justifiées dans les circonstances, plus particulièrement en ce qui concerne les délinquants autochtones.

Cette disposition s'applique tout autant à une personne autochtone qui habite au centre-ville de Toronto, qu'à Montréal, à Vancouver, au Nunavut, au Yukon, ou encore à n'importe quelle autre zone visée par un traité. Comment le tribunal établira-t-il le fait? Est-ce que le juge ira aussi loin que de demander à la personne si elle est membre d'un peuple autochtone au sens de la Loi constitutionnelle du Canada? Est-ce que le juge demandera à la personne si elle possède des droits issus de traités?

La réalité des peuples autochtones est déjà reconnue par les tribunaux. Elle a été reconnue par les tribunaux et codifiée. Cet article n'est pas le résultat d'une initiative gouvernementale, il est le résultat d'une peine infligée par un tribunal, la célèbre affaire de Toronto, comme vous vous en rappelez sans doute, honorables sénateurs.

Autrement dit, le tribunal est allé au-delà de la reconnaissance de la politique du gouvernement et a déclaré que, dans certaines situations, il doit statuer de son propre chef, *proprio motu*, comme on dit en latin.

Cette proposition n'englobe pas la pêche et la chasse à l'extérieur des territoires visés par des droits ou par les pratiques ancestrales. Il faut prouver qu'il s'agit d'une pratique ancestrale.

When an enforcement officer deals with a complaint, it has to be proven that it is a traditional practice. An enforcement officer who has the responsibility to maintain law and order in an Aboriginal territory would understand the meaning of traditional practice.

We are not trying to reinvent the system. "Traditional practice" by definition includes "the same act done over a long period of time." We all know what a traditional practice means.

The officer will have to consider this first and decide whether the action of the person falls within his or her traditional practice. If he thinks it is not a traditional practice then he will proceed. As I have said, it is not the officer who writes down the complaint and has a person taken to court the next day. The procedure does not work in that way. If the person is charged and found guilty, and that person is an Aboriginal he or she falls under 718.2(e) of the Criminal Code. At that point the judge will have to take into account other sanctions other than prison for the offender.

We are not trying to reinvent a system here that the code has not recognized and that the court has started to recognize. Our liberal colleagues and Senator Andreychuk will remember the case in Toronto. The crime was not committed on Aboriginal territory, but in downtown Toronto. The judge found that it was outrageous to send the person to prison considering the overall circumstances.

This way of addressing the issues is the best way to maintain the fact that the code applies to everyone. We are not defining a category of person and saying they are exempted. We are not exempting Aboriginal people. That is quite clear. We have discussed this before and decided that the best way to approach the issue was to exempt them or give them a defence.

**Senator Andreychuk:** I need time to reflect on the definitions of the words, "traditional," "hunting," "trapping" and "harvesting."

Why do we have this legislation? It is because the government has determined a different policy regarding animals. You can say it is an extension, it is a greater awareness of the need not to cause pain or unnecessary injury. We cannot lose sight of that fact. That has to be balanced against what are we doing with the Aboriginal people. We do not unnecessarily want to intrude on their traditional practices, or their existing rights.

I am having some difficulty reconciling the two, but my greatest concern is that we are still putting the Aboriginal person in the position that they must raise their Aboriginal status.

Lorsqu'un agent d'exécution de la loi doit répondre à une plainte, il faut prouver qu'il s'agit d'une pratique ancestrale. Un agent d'exécution de la loi ayant la responsabilité de faire appliquer la loi dans un territoire autochtone devrait comprendre en quoi consiste une pratique ancestrale.

Nous n'essayons pas de réinventer le système. «Pratique ancestrale» inclut par définition «le même geste répété durant une longue période de temps». Nous savons tous ce qu'est une pratique ancestrale.

L'agent devra d'abord prendre cela en considération et décider si le geste posé par la personne correspond à une pratique ancestrale. S'il pense qu'il ne s'agit pas d'une pratique ancestrale, alors il pourra procéder. Comme je l'ai dit, ce n'est pas l'agent qui rédige la plainte et qui traduit la personne devant les tribunaux le jour suivant. La procédure ne se déroule pas de cette manière. Si la personne est accusée et déclarée coupable, et si cette personne est un membre d'un peuple autochtone, elle relève de l'alinéa 718.2e) du Code criminel. À ce moment-là, le juge devra déterminer des sanctions substitutives autres que la prison pour ce contrevenant.

Nous n'essayons pas de réinventer un système que le code n'aurait pas reconnu et que le tribunal aurait commencé à reconnaître. Nos collègues libéraux et le sénateur Andreychuk se rappelleront de l'affaire de Toronto. Le crime n'avait pas été commis sur un territoire autochtone, mais au centre-ville de Toronto. Le juge a trouvé qu'il était scandaleux de mettre la personne en prison étant donné les circonstances.

Cette façon d'aborder la question est le meilleur moyen de maintenir le fait que le code s'applique à tous et chacun. Nous ne définissons pas une catégorie de personnes pour dire qu'elles sont exemptées. Nous ne sommes pas en train d'exempter les peuples autochtones. C'est très clair. Nous avons déjà discuté de cette question auparavant, et avons décidé que la meilleure approche de la question était soit de les exempter soit de leur donner un moyen de défense.

**Le sénateur Andreychuk:** J'ai besoin de temps pour réfléchir aux définitions des mots suivants: «ancestrales», «chasse», «piégeage» et «récolte».

Quel est l'objet de cette loi? Elle existe parce que le gouvernement a déterminé une politique différente à l'égard des animaux. Vous pouvez dire qu'il s'agit d'un prolongement qui découle d'une plus grande sensibilisation à l'importance de ne pas causer de douleur ou de blessure aux animaux sans nécessité. Il ne faut pas perdre cela de vue. Et il faut trouver un équilibre avec ce que nous avons décidé de faire pour les peuples autochtones. Nous ne voulons pas nous ingérer sans nécessité dans leurs pratiques ancestrales ou nuire à leurs droits existants.

J'éprouve une certaine difficulté à concilier les deux, mais ma plus grande préoccupation tient au fait que nous continuons de placer les membres des peuples autochtones dans la situation où ils doivent faire valoir leur statut.



If you live in Saskatchewan, you know that this is something that we did not want to legislate. We do not want to have Aboriginal people and non-Aboriginal people having to state their case. The model we are adopting in Saskatchewan is conciliation, compromise, dialogue, debate and co-management.

I wonder whether it is in the best interests of the Aboriginal people when I hear that we are narrowing section 35. I hope we are not narrowing section 35. We have no right to do that.

This proposed amendment would put the Aboriginal in the position of having to define the section. It is different when you look at section 17. The Aboriginal person is in no different position before the conviction. The judge must take into account the circumstances. Normally, there is a pre-sentence report. Normally, there should be counsel to assist in an appeal if the defendant is without counsel. The judge will ask for a pre-sentence report and will insist that the person is identified as Aboriginal or non-Aboriginal.

In the course of the investigation that information is disclosed. Judges that preside in Saskatchewan are given specific training to learn to deal with Aboriginal people. There is a heavy onus on the system to pay attention to section 17, but not in the conviction or acquittal in the sentencing.

I think it would not be in the interests of the Aboriginal people to have to raise the fact that they are Aboriginal and that they have traditional practices and that, therefore, they are exempt and that they did not use unnecessary pain because they will have to get involved in that, too.

I do not want the application of this section to come back to haunt the Aboriginal people in cost and in separation from the rest of Canada. I want facilitating paragraphs that work toward protecting Aboriginal people. I do not want them to be in a position where they have to fight back and explain their traditional practices.

I need some time to reflect. If this is the best for the Aboriginal people, and the best for the objective of the bill then so be it.

**Senator St. Germain:** I believe that this is the only way that we can proceed to ensure the protection of rights of our Aboriginal peoples. If we do not, and then we leave it solely to section 35 in the Constitution we will end up with real problems. Our Aboriginal peoples will end up with real problems and they will have to go through the court process.

Whereas, unless I am tremendously mistaken, I believe that this will offer that protection. That is why the subject has been brought forward in the manner that it has. Thought has gone into

Si vous vivez en Saskatchewan, vous savez que c'est une chose pour laquelle nous ne voulions pas légiférer. Nous ne voulons pas que des Autochtones et des non-Autochtones soient forcés de faire connaître leur statut. Le modèle que nous sommes en train d'adopter en Saskatchewan est axé sur la conciliation, le compromis, le dialogue, le débat et la co-gestion.

Je me demande si c'est dans l'intérêt des peuples autochtones lorsque nous disons que nous restreignons la portée de l'article 35. J'espère que nous ne sommes pas en train de restreindre la portée de l'article 35. Nous n'avons pas le droit de faire cela.

Cette proposition d'amendement aurait pour effet de mettre les Autochtones dans la situation d'avoir à définir l'article. Les choses sont différentes lorsque l'on considère l'article 17. La situation du membre des peuples autochtones est la même avant la déclaration de culpabilité. Le juge doit tenir compte des circonstances. Normalement, il y a une publication d'un rapport présentiel. Le défendeur devrait également se voir offrir les services d'un conseiller juridique pour l'aider à présenter sa demande d'appel s'il n'a pas d'avocat. Le juge demandera la production d'un rapport présentiel et il insistera pour que la personne soit identifiée à titre d'Autochtone ou de non-Autochtone.

Durant l'enquête, ces renseignements sont divulgués. Les juges qui président en Saskatchewan reçoivent une formation particulière qui est destinée à les aider dans leurs rapports avec les peuples autochtones. Il y a un lourd fardeau imposé au système pour que l'on s'attarde à l'article 17, mais pas sur la déclaration de culpabilité ou l'acquittement lors de la détermination de la peine.

Je pense qu'il ne serait pas dans l'intérêt des peuples autochtones d'avoir à faire valoir qu'ils sont autochtones et qu'ils ont des pratiques ancestrales et que, par conséquent, ils sont exempts et qu'ils n'ont pas causé de douleur sans nécessité parce qu'ils vont devoir participer à tout cela eux aussi.

Je ne veux pas que l'application de cet article revienne hanter les peuples autochtones en leur occasionnant des coûts et en les séparant du reste du Canada. Je veux des alinéas qui facilitent les choses et qui contribuent à les protéger. Je ne veux pas qu'ils se retrouvent dans la position d'avoir à se défendre et à justifier leurs pratiques ancestrales.

J'ai besoin d'un temps de réflexion. Si cet amendement est dans l'intérêt des peuples autochtones et s'il est le meilleur moyen d'atteindre l'objectif du projet de loi, dans ce cas, je l'accepte.

**Le sénateur St. Germain:** J'ai bien peur que ce soit le seul moyen dont nous disposons pour garantir la protection des droits des peuples autochtones. Si nous ne procédons pas ainsi, et si nous nous fions uniquement à l'article 35 de la Loi constitutionnelle pour les protéger, alors nous allons au-devant de problèmes. Les peuples autochtones vont se retrouver avec de réels problèmes et ils devront s'adresser aux tribunaux pour faire respecter leurs droits.

Alors que, à moins que je ne me trompe lourdement, je pense que cet amendement leur offrira ces mesures de protection. C'est la raison pour laquelle le sujet est amené de cette manière. C'est le

it. I am not saying, Senator Andreychuk, that you have not put thought into it; I am saying that you are pleading for time and that you have not put what you feel is enough thought into this.

As a Metis, I am very comfortable that this will be in the bill, much more comfortable than if it was eliminated.

**Senator Andreychuk:** It is not a question of trying to eliminate the emphasis on the Aboriginals to ensure that their rights are not infringed upon. What I am afraid of is ending up doing something that causes them more grief, expense and difficulty.

We did not talk about it in this sense; we looked at various options. This may be the best option, but I would like to reflect on it.

**Senator Watt:** Senator Andreychuk, from time to time we all mean well and at times we do not come across too well.

If we do not have what we are recommending to you now, the Aboriginal person will end up in the courts with no defence. That is what will happen.

This is not an absolute solution. I am like you, I would prefer not to see any Aboriginal person go to court. The fact is, I think this is the best possible solution that we can come up with at this time. Leaving it empty is very dangerous.

Senator Andreychuk referred to the traditional activities of the people. I have tools and I may have to use my tools as evidence to prove that I use them as part of my traditional practice.

Aboriginal people are not without tools. We use different tools for hunting and fishing than the tools used by the general public. The system must realize the circumstances. The circumstances are not well understood at this time.

Meaningful protection was not included in Bill C-68, and as a result we are economically damaged. There is little ammunition in many of our communities and people are not doing as well as they used to. Since Bill C-68 was passed there has been economic deterioration in our communities. This bill must not be passed without some kind of protection, although not necessarily absolute protection.

**Senator Andreychuk:** We have a fiduciary responsibility to ensure that we do not compound the problems of the Aboriginal peoples. If this is the best we can come up with, we had better be certain that it is a collective best. We were very careful not to put heavier onuses on the Aboriginal people. The consensus was to put a heavier emphasis on the system, the government and the administration of justice to recognize the rights of the Aboriginal people.

fruit d'une réflexion. Je ne veux pas dire, sénateur Andreychuk, que vous n'y avez pas réfléchi vous-même; je veux seulement dire que vous demandez le temps de réfléchir parce que vous avez l'impression que cela n'a pas été fait suffisamment.

En tant que Métis, je suis très à l'aise avec l'idée que cet amendement sera apporté au projet de loi, beaucoup plus que s'il était éliminé.

**Le sénateur Andreychuk:** La question n'est pas d'essayer d'éliminer la mise en relief des Autochtones afin de garantir que leurs droits seront respectés. Je crains que nous nous retrouvions au bout du compte avec des dispositions qui leur occasionnent encore plus d'embêtements, de dépenses et de difficultés.

Nous n'en avons pas parlé dans ce sens; nous avons envisagé diverses options. Il se peut que celle-ci soit la meilleure, mais j'aimerais avoir le temps d'y réfléchir.

**Le sénateur Watt:** Sénateur Andreychuk, parfois nous avons de bonnes intentions et nous n'obtenons pas les résultats escomptés.

Si nous n'intégrons pas cette disposition que nous recommandons en ce moment, les peuples autochtones risquent de se retrouver devant les tribunaux sans moyens de défense. C'est ce qui va se passer.

Cet amendement n'est pas une panacée. Je suis comme vous, je préférerais qu'aucun Autochtone n'ait à se retrouver devant les tribunaux. Le fait est que je trouve que c'est la meilleure solution à laquelle on puisse penser pour le moment. Ne pas en tenir compte comporte de sérieux dangers.

Le sénateur Andreychuk a fait référence aux activités ancestrales des peuples. J'ai des outils et il se peut que j'aie à m'en servir à titre de preuves de mes pratiques ancestrales.

Les peuples autochtones possèdent des outils. Pour faire la chasse et la pêche, nous utilisons des outils différents de ceux qu'utilise le grand public. Le système doit réaliser les circonstances. Pour le moment, ces circonstances ne sont pas bien comprises.

Le projet de loi C-68 ne comportait pas de protections significatives, et c'est ainsi que nous nous sommes retrouvés dans une situation défavorable sur le plan économique. Il y a peu de munitions dans beaucoup de collectivités et la population ne se débrouille pas aussi bien que par le passé. Depuis l'adoption du projet de loi C-68, la situation économique s'est détériorée dans nos collectivités. Ce projet de loi ne doit pas être adopté sans qu'on l'assortisse de certaines mesures de protection, même si ces protections ne sont pas absolues.

**Le sénateur Andreychuk:** Nous avons une responsabilité fiduciaire à l'égard des peuples autochtones et nous devons nous assurer à ce titre de ne pas ajouter à leurs problèmes. S'il s'agit de la meilleure solution que nous puissions trouver, il vaut mieux s'assurer qu'elle est dans l'intérêt collectif. Nous avons fait très attention afin de ne pas ajouter au fardeau des peuples autochtones. Nous avons atteint un consensus comme quoi il fallait mettre davantage l'accent sur le système, le gouvernement et l'administration de la justice afin de reconnaître les droits des peuples autochtones.



**Senator Watt:** I have one more issue. Would it remove your concerns if we replaced the word "person" with the words "Aboriginal person?"

**Senator Joyal:** No, that is not the point.

**Senator Watt:** I thought that earlier you spoke of the Metis and other people who might become eligible, and that is why I raised that issue.

**Senator Andreychuk:** I used the Metis as an example, but their rights and definitions are not as well defined as the Innu in the James Bay agreement. They are still struggling. Other than Alberta, I am not sure where the Metis have had their land rights recognized, although they are raising them in Manitoba.

Will we again put the burden on them to define who they are and what their rights are by using this as a piece of legislation?

I do not think we talked about that kind of reverse onus and the consequences it may bring. It may be the way we should go, but I hope we understand what all these words mean and how they will be implemented, because that is important.

To go back to the gun registry, the philosophy of it seemed eminently sensible: Register and you will know where the guns are and everyone will be protected. However, the devil is in the detail between the police, the Aboriginals, et cetera. The devil is in the administration of justice and the people's acceptance.

**Senator Cools:** I would like to express support for Senator Joyal's proposed amendment. We all seem to be agreed that something is needed and our witnesses and Aboriginal colleagues agree.

I agree with Senator Nolin and Senator Joyal that this is a narrow set of instruction, but it is an instruction to the law enforcement community. It is very specific and points out the geographic areas that are concerned. It points out membership of the peoples, and then it points out existing rights under section 5.

This may not be the most perfect articulation of the phenomenon, but this piece of drafting speaks to the concerns that were brought forth at this committee.

It may very well be that there are other concerns and that they should come forward as well, but I tend to think that this proposal, as drafted, certainly satisfies the problems that were raised before the committee and I think we should move ahead with it.

Senator Andreychuk, do you have alternative wording stuck away in your purse, your pocket, or your bonnet, as they used to say?

**Senator Andreychuk:** I have neither a purse nor a bonnet.

**Le sénateur Watt:** J'ai un autre point à faire valoir. Est-ce que cela apaiserait vos inquiétudes si nous remplaçons le mot «personne» par les mots «membre d'un peuple autochtone»?

**Le sénateur Joyal:** Non, ce n'est pas la question.

**Le sénateur Watt:** J'ai cru que vous aviez déjà parlé des Métis et des autres peuples qui pourraient devenir admissibles, et c'est la raison pour laquelle j'ai fait cette suggestion.

**Le sénateur Andreychuk:** J'ai pris les Métis à titre d'exemple, mais leurs droits et leurs définitions ne sont pas aussi bien établis que ceux des Innus dans la Convention de la Baie James. Ils sont toujours aux prises avec des difficultés. Sauf en Alberta, je ne suis pas sûre que les droits territoriaux des Métis sont reconnus ailleurs, même s'ils les revendiquent au Manitoba.

Allons-nous encore une fois leur imposer le fardeau d'avoir à définir qui ils sont et quels sont leurs droits en nous en servant comme s'il s'agissait d'une mesure législative?

Je ne me souviens pas que nous ayons abordé cette question d'inversion du fardeau de la preuve et les conséquences qu'elle pourrait avoir. C'est peut-être dans ce sens que nous devrions aller, mais j'espère que nous comprenons bien le sens de tous ces mots et comment ils seront appliqués, parce que c'est important.

Pour en revenir au registre des armes à feu, la philosophie de base semblait éminemment sensible: créer un registre pour savoir où se trouvent les armes afin de protéger tout le monde. Toutefois, les difficultés surgissent dans les menus détails entre la police, les Autochtones, et cetera. Les difficultés surgissent dans l'administration de la justice et dans l'acceptation par la population.

**Le sénateur Cools:** J'aimerais donner mon appui à l'amendement proposé par le sénateur Joyal. Il semble que nous soyons tous d'accord qu'il faut faire quelque chose et nos témoins ainsi que nos collègues autochtones y sont favorables aussi.

Je suis d'accord avec le sénateur Nolin et le sénateur Joyal qu'il s'agit d'un ensemble limité d'instructions, mais il reste que ce sont des instructions à l'intention des services de police. Elles sont très spécifiques et elles indiquent avec précision les régions géographiques visées. Elles décrivent l'appartenance des peuples, puis elles mentionnent les droits existants aux termes de l'article 5.

Il ne s'agit peut-être pas de l'articulation la plus parfaite de ce phénomène, mais ce libellé vise à apaiser les préoccupations qui ont été exprimées devant ce comité.

Il se peut que d'autres préoccupations fassent surface, mais j'aurais tendance à penser que cette proposition, dans son libellé actuel, répond tout à fait aux problèmes ayant été soulevés devant le comité et je pense que nous devrions l'adopter.

Le sénateur Andreychuk, avez-vous un autre libellé dans votre sac, votre poche, ou votre bonnet, comme on avait coutume de dire?

**Le sénateur Andreychuk:** Je n'ai ni sac, ni bonnet.

**Senator Cools:** I can vote for this because I am of the opinion that this speaks to the issues that were raised here. In addition to that, we have, during the last many months of this committee's hearings, dialogued with our Aboriginal colleagues. As a matter of fact, it seems to me that most of the committee meetings have been very well attended by our own Aboriginal colleagues.

**Senator Bryden:** I have alternative wording tucked away, although not in my purse.

I am uncomfortable with what we have done to try to protect traditional hunting for ordinary folk. One of the reasons I said that is probably acceptable is that Senator Joyal said that lawful hunting and trapping is coming up in his amendment, but you have to be Aboriginal.

Senator Adams, will you adopt me?

We did discuss, to a great extent, the fact that what causes so much of the problem in the Aboriginal communities with regard to their traditional activities of hunting and fishing is not that the Constitution or the law will not ultimately protect them, but the fact that they have got to go through all these hoops in order to get to the point where they shall not be convicted "for the following reasons," and they have to prove all of these things as the following reasons.

I assume that rather than go through that they plea bargain. I do not know whether this works. There are people from the Department of Justice here and others who have practised a lot more criminal law than have I, but it is my understanding that the first thing that must happen before a charge is laid is that a charge must be made out. The peace officer that investigates the incident must consider all the circumstances and be able to conclude that, on balance, an offence likely occurred. It will have to be proven, et cetera.

Is it possible to do an objective qualification of what comprises the offence?

I suggest that Bill C-10B be amended in clause 2, on page 3, by adding, after line 10, the following:

No offence occurs under section 1(a) if the pain, suffering or injury is caused in the course of traditional hunting, trapping or fishing practices carried out by a person who is...

I suggest that we follow it along from there.

The problem I have with Senator Joyal's wording is no one shall be convicted. People will be arrested, charged, prosecuted and when they get to the conviction level they bring in their defence.

**Le sénateur Cools:** Je peux voter en faveur de cet amendement parce que je suis d'avis que cela répond aux interrogations qui nous ont été présentées. Par ailleurs, nous avons durant les nombreux mois que ce comité a tenu ses audiences, dialogué avec nos collègues autochtones. À vrai dire, il me semble qu'il y a eu une présence importante de nos collègues autochtones durant la plupart des réunions de ce comité.

**Le sénateur Bryden:** J'ai un autre libellé à suggérer, même si je ne l'ai pas sorti de mon sac.

Je ne suis pas à l'aise avec ce que nous avons fait en vue de protéger les pratiques ancestrales de chasse pour les gens ordinaires. L'une des raisons pour lesquelles j'ai affirmé que c'était probablement acceptable, est que le sénateur Joyal a déclaré que les activités licites de chasse et de piégeage étaient mentionnées dans son amendement, mais qu'il faut être un membre des peuples autochtones.

Le sénateur Adams, voulez-vous m'adopter?

Il est vrai que nous avons discuté, en long et en large, du fait que, ce qui cause le plus de tort aux collectivités autochtones en ce qui a trait à leurs activités ancestrales de chasse et de pêche, n'est pas tant que la Loi constitutionnelle ni les autres lois échouent à les protéger en bout de ligne, mais plutôt qu'ils doivent franchir toutes ces épreuves avant d'en arriver au point où ils ne seront pas déclarés coupables «pour les raisons suivantes», et qu'en plus ils doivent prouver toutes ces choses comme étant les raisons suivantes.

Je suppose que pour éviter d'avoir à subir toutes ces épreuves, ils préfèrent opter pour le marchandage de plaidoyers. J'ignore si cela fonctionne. Il y a ici des anciens du ministère de la Justice et d'autres personnes qui ont pratiqué beaucoup plus de droit pénal que moi, mais je crois comprendre que la première chose à faire avant de porter une accusation, c'est de la formuler. L'agent de la paix qui mène l'enquête sur l'incident doit prendre en considération toutes les circonstances et être capable d'en arriver à la conclusion, tout bien pesé, qu'une infraction a été commise. Il faudra que l'accusation soit fondée sur des preuves, et cetera.

Est-il possible de qualifier objectivement en quoi consiste l'infraction?

Je propose que le projet de loi C-10B, à l'article 2, soit modifié par adjonction, après la ligne 13, de ce qui suit:

Aucune infraction visée à l'alinéa (1)a) n'est commise si la douleur, la souffrance ou la blessure est causée pendant l'exercice de pratiques ancestrales de chasse, de piégeage ou de pêche par une personne de [...]

Et je suggère que l'on poursuive à partir de là.

J'ai un problème avec le libellé du sénateur Joyal parce qu'il est dit que nul ne peut être déclaré coupable. Des personnes seront arrêtées, accusées, poursuivies et lorsque l'on en arrivera à la déclaration de culpabilité, elles devront présenter leurs moyens de défense.



I do not know whether that is legitimate. One of the things that the investigating officer must determine is, is there an offence here?

What we would say in this instance is:

no offence occurs under paragraph 1(a) if the pain, suffering or injury is caused in the course of traditional hunting, trapping and so on that is carried out by an Aboriginal person.

It seems that there is an initial shield, for want of a better word. Maybe this is not possible under our criminal system. It seems that there are places within the Criminal Code where those sorts of expressions are made.

Instead of exempting, or even appearing to exempt, a classification of people in particular, what we are really saying is that an offence does not occur under this blanket provision that we have got in these circumstances.

**Senator Nolin:** We all want the same thing; we just want to make it workable. Senator Stratton raised a very good question: Let us deal first with the arrest and with the warrant. We all agree there will be another person who will help the peace officer to write the affidavit to get the warrant. Someone who understands the full meaning of everything that we are doing will put the facts and the law together and decide if there is reason to ask for a warrant for arrest.

Do we agree to that?

**Senator Bryden:** We will not issue a warrant every time we lay a charge under the section.

**Senator Nolin:** Let us say that we have a denunciation and an investigation. Let us say that we are going to investigate before we make an arrest. It is not just the peace officer that will conduct the investigation; lawyers will become involved.

I am not concerned with enforcing the law. I am more concerned with what Senator Stratton suggested and that is the peace officer in the woods.

**Senator Stratton:** A green RCMP guy.

**Senator Nolin:** We are not asking for a sea-to-sea-to-sea application of the amendment. The amendment is quite specific.

I hope the peace officer will be informed of those rights and hopefully even know the name of the individual. Hopefully he will know the persons rights to fish, hunt and trap in the area. I hope I am living in a country where we do not let peace officers apply the law the way they want to and not in the way it is written.

I do not have a problem with the proposed amendment, however, I want some burden put on the enforcers to do their work at the beginning of the process and not just at the end of the process.

Je me demande si c'est légitime. L'une des choses que l'agent de la paix devra déterminer c'est l'existence de l'infraction.

Aussi, en l'occurrence, nous devrions dire ce qui suit:

Aucune infraction visée à l'alinéa 1a) n'est commise si la douleur, la souffrance ou la blessure est causée pendant l'exercice de pratiques ancestrales de chasse, de piégeage ou de pêche par un membre des peuples autochtones.

Il me semble qu'ainsi on installe un dispositif de sécurité initial, à défaut d'un meilleur mot. Peut-être que ce n'est pas possible en vertu de notre système pénal. Il me semble qu'il y a des endroits dans le Code criminel où l'on utilise ce type d'expressions.

Plutôt que d'exempter ou même de donner l'impression d'exempter un groupe de personnes en particulier, ce que nous disons finalement, c'est qu'il n'y a pas d'infraction visée par cette disposition de portée générale dans ces circonstances.

**Le sénateur Nolin:** Nous voulons tous la même chose; il s'agit seulement de rendre les choses pratiques. Le sénateur Stratton a soulevé un très bon point: commençons par régler la question de l'arrestation et du mandat. Nous sommes tous d'accord qu'une autre personne devra aider l'agent de la paix à formuler son affidavit en vue d'obtenir un mandat. Une personne qui comprend parfaitement la signification de tout ce que nous sommes en train de faire trouvera le moyen de réunir les faits et la loi afin de décider s'il y a matière à demander un mandat d'arrestation.

Sommes-nous d'accord avec cela?

**Le sénateur Bryden:** Nous ne décernerons pas un mandat chaque fois que nous porterons des accusations aux termes de l'article en question.

**Le sénateur Nolin:** Disons que nous avons une dénonciation et une enquête. Disons que nous allons faire une enquête avant de procéder à l'arrestation. L'agent de la paix n'est pas la seule personne qui mènera l'enquête; des avocats interviendront.

Je ne m'occupe pas de la mise à exécution de la loi. Je m'occupe plutôt de ce qu'a suggéré le sénateur Stratton, et je veux parler de l'agent de la paix qui se trouve sur le terrain.

**Le sénateur Stratton:** Un agent de la GRC habilité à intervenir en forêt?

**Le sénateur Nolin:** Nous ne demandons pas une application mur à mur de l'amendement. Il est assez précis.

Il est à espérer que l'agent de la paix sera informé de l'existence de ces droits et aussi qu'il connaîtra le nom de la personne en cause. Donc, on espère qu'il connaîtra l'existence des droits de certaines personnes de pêcher, de chasser et de piéger dans la région. J'espère que je vis dans un pays où nous ne laissons pas les agents de la paix appliquer la loi comme bon leur semble et non exactement à la lettre.

Je n'ai pas de problème avec l'amendement proposé, toutefois, j'aimerais que le fardeau de la preuve soit mis sur les épaules des autorités au début du processus, et non à la fin.

**Senator St. Germain:** Is this not just a mincing of words?

**Senator Nolin:** If lawyers in this country lay charges knowing that there will be no conviction because rights will emerge during the procedure, we have a big problem.

**Senator Bryden:** That happens all the time.

**Senator Jaffer:** Senator Bryden suggested that creates an exemption. Sorry, I keep harping on the exemption issue, but when you say "no offence" that creates a complete exemption group.

**Senator Cools:** That is the difference.

**Senator Jaffer:** I remember you talking about this at length, that if you say "no offence," it certainly creates an exemption.

**Senator Joyal:** Senator Jaffer, with all due respect, I have proposed an avenue that, in my opinion, gives protection to the Aboriginal people.

We share the objective to make sure that the constitutional rights of the Aboriginal people are clear. They have rights that you and I do not have because we are not Aboriginal people. We are submitted to the weight and the onus of the legislation. Aboriginal people like our colleagues Senator Adams, Senator St. Germain and Senator Watt....

**Senator Nolin:** We have to wait for the Supreme Court to decide on Senator St. Germain.

**Senator Joyal:** Under our Constitution, they enjoy "traditional practice for hunting and fishing." That right has been protected since 1763.

I think my proposal is sound. It is not creating an exemption, but it is providing the Aboriginal people with a defence.

I can live with Senator Brydens' proposal, but it is more specific; it excludes Aboriginal peoples from the application of an offence who have traditional hunting rights.

**Senator Nolin:** That is a real exemption.

**Senator Joyal:** That is a real exemption.

**Senator Jaffer:** Thank you, Senator Joyal. I do not want to repeat what I have already said about reverse onus.

**Senator Joyal:** It seems that we are damned if we do, and we are damned if we don't. We do not want to exempt all of the Aboriginal people. On the other hand, we do not want to bring them into court and not put on them the onus of defending themselves. Well, then we are back at the original proposal.

**Le sénateur St. Germain:** Est-ce que l'on ne fait pas que tourner autour du pot?

**Le sénateur Nolin:** Si des avocats de ce pays portent des accusations tout en sachant qu'il n'y aura pas de déclaration de culpabilité parce que des droits vont surgir durant la procédure, nous sommes en face d'un gros problème.

**Le sénateur Bryden:** C'est ce qui se produit sans arrêt.

**Le sénateur Jaffer:** Le sénateur Bryden a suggéré que cela crée une exemption. Je suis désolée de revenir sans cesse à la question de l'exemption, mais lorsque vous dites «aucune infraction n'est commise» cela crée un groupe complet de personnes exemptées.

**Le sénateur Cools:** C'est toute la différence du monde.

**Le sénateur Jaffer:** Je me rappelle très bien vous avoir entendu parler de ce sujet en long et en large, comme quoi en disant, «aucune infraction n'est commise», cela revient à créer une exemption.

**Le sénateur Joyal:** Sénateur Jaffer, avec tout le respect que je vous dois, j'ai proposé une avenue qui, à mon sens, accorde une certaine protection aux peuples autochtones.

Nous partageons l'objectif qui consiste à nous assurer que les droits constitutionnels des peuples autochtones sont clairs. Ils ont des droits que vous et moi n'avons pas parce que nous ne sommes pas des membres des peuples autochtones. Nous sommes soumis au poids et au fardeau de la loi. Des Autochtones comme nos collègues le sénateur Adams, le sénateur St. Germain et le sénateur Watt...

**Le sénateur Nolin:** Nous devons attendre la décision de la Cour suprême en ce qui concerne le sénateur St. Germain.

**Le sénateur Joyal:** D'après notre Loi constitutionnelle, ils peuvent exercer des «pratiques ancestrales de chasse et de pêche». Ce droit est protégé depuis 1763.

Je pense que ma proposition est raisonnable. Elle ne crée pas d'exemption, mais elle a le mérite d'offrir aux peuples autochtones un moyen de défense.

Je peux vivre avec la proposition du sénateur Bryden, mais elle est plus spécifique; elle revient à exclure les peuples autochtones de l'application d'une infraction à des personnes qui possèdent des droits ancestraux de chasse.

**Le sénateur Nolin:** C'est une véritable exemption.

**Le sénateur Joyal:** Effectivement, c'est une véritable exemption.

**Le sénateur Jaffer:** Merci, sénateur Joyal. Je ne tiens pas à répéter ce que je viens de dire au sujet de l'inversion du fardeau de la preuve.

**Le sénateur Joyal:** Il semble que quoi qu'on fasse, on soit toujours perdant. Nous ne voulons pas exempter tous les peuples autochtones. En revanche, nous ne voulons pas les traîner devant les tribunaux et leur imposer le fardeau de se défendre eux-mêmes. Nous voici revenus à la proposition initiale.



Let us bring them to court after the charge has been laid and then let the judge look into the issue of whether the alleged crime is applicable or not. The judge will be aware that the accused will invoke section 718.1(e) if the person is Aboriginal. The judge will have to take that into account while making his judgement.

We do not want to make exclusions. We do not want a reverse onus, because we do not think that that is the proper intention of the legislation. It applies to everyone, with the same measure of rights. On the other hand, we want to make sure that they have a defence at the last minute if they feel that there are grounds for prosecution.

That is a fair balance. We cannot have it all the way and think that we will find the perfect formula. That is part of the administration of justice, as Senator Nolin has described.

**Senator Beaudoin:** I propose, then, after that long discussion, that we should not refer to section 35. I think we should refer to section 35 only once. As I suggested yesterday, we should word it this way:

Nothing in this act shall be construed and interpreted as infringing on the rights of the Aboriginal people under section 35 of the Constitution Act.

It says very clearly that when you administer that difficult act, you have to respect the Constitution. Who could be against that? Some people on this side think that it restricts section 35. We have no right to restrict section 35. It is there and it will always be there.

We should perhaps end the proposed amendment with the words, "by virtue of Aboriginal or treaty rights," and then for the Aboriginals, we will have a clause that says that we should always comply with the Constitution when we deal with criminal law. Who could be against that?

**Senator Joyal:** If you want to introduce a non-derogation clause with section 35 for the whole of the Criminal Code that is another issue. I do not think we restrict the meaning of section 35 by stating what we have here.

**Senator Nolin:** We are already referring to section 35.

**Senator St. Germain:** Section 35 is encompassing rather than exclusive.

**Senator Joyal:** We recognize what is in section 35.

**Senator Beaudoin:** That is not what I hear.

**Senator Cools:** On the surface, Senator Bryden's suggestion sounds excellent. However, it creates categories of people whereby an act would be an offence for a non-Aboriginal and not for an Aboriginal.

Amenons-les devant les tribunaux une fois que les accusations ont été portées contre eux et laissons le juge examiner la question et décider si le crime allégué s'applique ou non. Le juge sait très bien que l'accusé va se prévaloir de l'alinéa 718.1e) s'il s'agit d'un membre des peuples autochtones. Le juge devra en tenir compte au moment de rendre sa décision.

Nous ne voulons pas faire d'exclusions. Nous ne voulons pas imposer une inversion du fardeau de la preuve, parce que nous ne pensons pas qu'il s'agit de l'intention réellement visée par la loi. Elle s'applique à tout le monde, avec les mêmes mesures de droits. En revanche, nous voulons nous assurer qu'ils disposeront d'un moyen de défense ultime s'ils ont l'impression qu'il y a des motifs de poursuite.

C'est un bon équilibre. Nous ne pouvons pas ménager la chèvre et le chou et espérer trouver le libellé parfait. Cela fait partie de l'administration de la justice, comme l'a fait remarquer le sénateur Nolin.

**Le sénateur Beaudoin:** Alors, après cette longue discussion, je propose que nous ne mentionnions pas l'article 35. Je suis d'avis que nous devrions nous référer à l'article 35 une seule fois. Comme je l'ai suggéré hier, nous devrions le libeller comme suit:

Rien dans cette loi ne doit être interprété comme portant atteinte aux droits des peuples autochtones en vertu de l'article 35 de la Loi constitutionnelle.

Cela dit clairement que lorsque vous administrez cette loi difficile, vous devez respecter la Loi constitutionnelle. Qui pourrait ne pas être d'accord? Certaines personnes de mon côté semblent penser que cela restreint la portée de l'article 35. Nous n'avons aucun droit de restreindre la portée de l'article 35. Il existe et il continuera d'exister.

Nous devrions peut-être terminer l'amendement proposé par ces mots, «découlant de droits autochtones ou issus de traités» et ensuite, pour ce qui est des Autochtones, nous mettrons un article stipulant qu'il faut toujours respecter la Loi constitutionnelle lorsqu'il est question de droit pénal. Qui pourrait ne pas être d'accord avec cela?

**Le sénateur Joyal:** Si vous voulez introduire une disposition de non-dérogation avec l'article 35 pour la totalité du Code criminel, c'est une tout autre question. Je ne pense pas que nous restreignons le sens de l'article 35 en déclarant ce que nous venons de dire ici.

**Le sénateur Nolin:** Nous faisons déjà référence à l'article 35.

**Le sénateur St. Germain:** L'article 35 est plutôt englobant qu'exclusif.

**Le sénateur Joyal:** Nous reconnaissons ce qu'il y a dans l'article 35.

**Le sénateur Beaudoin:** Ce n'est pas ce que j'entends.

**Le sénateur Cools:** En surface, la suggestion du sénateur Bryden paraît excellente. Toutefois, elle crée des catégories de personnes de sorte qu'un certain geste pourrait être déclaré une infraction pour un non-Autochtone, mais pas pour un Autochtone.

I had thought that particular language was used in this wording because it is the language of the Criminal Code. For example, if you were to look at section 429.2, it says:

No person shall be convicted of an offence under sections 430 to 446 where he proves that he acted with legal justification or excuse and with colour of right.

My understanding is that, in the drafting of Senator Joyal's amendment, he was being consonant with the drafting of the Criminal Code. The Criminal Code clearly says, "no person shall be convicted," rather than, "no offence shall exist," or whatever it was that Senator Bryden said. From the point of view of just sheer drafting, Senator Joyal's proposal is more consistent.

**Senator Baker:** Mr. Chairman, I wonder if committee members would like to meet with the steering committee and Senator Adams and Senator Watt concerning this matter. As time goes on, we are getting farther away from a resolution. Surely there must be some common ground.

Senator Joyal is the mover of the motion, and of course he should comment on any suggestion, with the consent of the committee, to have Senator Watt and Senator Adams be part of that decision.

**The Chairman:** The clause that we are now considering can stand with the consent of the committee.

**Senator Cools:** It would be very improper, chairman, to go out of clause-by-clause for a steering committee decision.

**Senator Baker:** It is 5:30. I understand you, senator, have some amendments to propose yourself.

**Senator Cools:** Yes.

**Senator Baker:** We would not end the committee meeting.

**The Chairman:** That is not what is being proposed, Senator Cools. I think what is being proposed is that if the committee consented, we could stand consideration of this clause until another time, either at the end of the meeting or another day, and continue with the rest of the bill.

**Senator Cools:** You mean come back to it later in the day?

**The Chairman:** Later today or tomorrow.

**Senator Cools:** In other words, we would adjourn this meeting, if necessary, to continue clause-by-clause at another time.

**Senator Baker:** Oh, yes.

**Senator Cools:** That is acceptable. I thought you were proposing something different. I thought you were proposing to come out of this and go into another type of meeting.

**Senator Baker:** I think we all want the same thing.

Je pensais que ce type particulier de langage était utilisé dans ce libellé parce que c'était celui du Code criminel. Par exemple, si vous vous reportez à l'article 429.2, il se lit comme suit:

Nul ne peut être déclaré coupable d'une infraction visée aux articles 430 à 446 s'il prouve qu'il a agi avec une justification ou une excuse légale et avec apparence de droit.

J'avais compris que le libellé de l'amendement du sénateur Joyal était conforme à celui du Code criminel. En effet, le Code criminel dit clairement: «Nul ne peut être déclaré coupable» et non «aucune infraction n'est commise» ou peu importe ce qu'a dit exactement le sénateur Bryden. Sur le simple plan de la rédaction, la proposition du sénateur Joyal est plus cohérente.

**Le sénateur Baker:** Monsieur le président, je me demande si mes collègues aimeraient rencontrer les membres du comité permanent ainsi que le sénateur Adams et le sénateur Watt concernant cette question. Plus le temps passe, et plus nous nous éloignons d'une résolution. Il est sûrement possible de trouver un terrain d'entente.

Le sénateur Joyal est l'auteur de la motion et, bien entendu, il devrait pouvoir faire des commentaires sur la suggestion, avec le consentement du comité, de faire intervenir le sénateur Watt et le sénateur Adams dans la décision.

**Le président:** L'article du projet de loi que nous sommes en train d'étudier pourrait être réservé, avec le consentement des membres du comité.

**Le sénateur Cools:** Il serait très inconvenant, monsieur le président, de cesser l'étude article par article en vue d'obtenir une décision du comité permanent.

**Le sénateur Baker:** Il est 17 h 30. Je vous comprends, sénateur, vous avez des amendements à proposer, vous aussi.

**Le sénateur Cools:** En effet.

**Le sénateur Baker:** Nous ne mettrions pas fin à la réunion du comité.

**Le président:** Ce n'est pas ce qui est proposé, sénateur Cools. Au contraire, je pense que l'on propose, si les membres du comité y consentent, de reporter l'étude de cet article à un autre moment, soit à la fin de la réunion soit un autre jour, afin de poursuivre avec le reste du projet de loi.

**Le sénateur Cools:** Vous voulez dire que nous pourrions y revenir plus tard au cours de la journée?

**Le président:** Plus tard ou demain.

**Le sénateur Cools:** Autrement dit, nous lèverions la séance, si nécessaire, pour poursuivre l'étude article par article à un autre moment.

**Le sénateur Baker:** Oh, oui.

**Le sénateur Cools:** C'est acceptable. Je croyais que vous proposiez autre chose. Je pensais que vous vouliez que nous levions la séance et que nous commencions un autre type de réunion.

**Le sénateur Baker:** Je pense que nous voulons tous en arriver à la même chose.



**The Chairman:** The proposal of Senator Baker requires the consent of the committee. Is it agreed that the consideration of Senator Joyal's amendment stand until a later date?

**Senator Cools:** It is not standing; we are adjourning that portion.

**Senator Baker:** We are standing it and going on.

**The Chairman:** We are standing it until a later date. When we finish with the other clauses of the bill, we can discuss whether we want to continue with it them or go to tomorrow.

**Senator Cools:** Good idea.

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Honourable senators, we are all agreed, and we will stand the amendment.

Are there any other amendments proposed to clause 2, after 182.2? I will call the numbers out in order. If you have any amendments, please speak to them.

Will clause 182.3 stand?

**Senator Cools:** Do you want us to vote on it?

**The Chairman:** Does anyone have an amendment to 182.3? Are any senators proposing amendments to 182.4?

**Senator Cools:** We have to agree. Chairman, we have to agree.

**Senator Joyal:** Put it to a vote, Mr. Chair. Call for the vote.

**The Chairman:** Okay. Honourable senators, are all senators agreed that 182.3 is adopted?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Are there any proposed amendments to 182.4? Senators, is 182.4 carried?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** 182.5, Senator Cools.

**Senator Cools:** Honourable senators, 182.5 is in respect of common law defences. It states:

For greater certainty, subsection 8(3) applies in respect of proceedings for an offence under this Part.

Honourable senators will recall that there was substantial debate in this committee about the application of the common law defences as contained in the Criminal Code sections 8(3) and also in the Criminal Code sections 429(2). If honourable senators

**Le président:** La proposition du sénateur Baker nécessite le consentement des membres du comité. Êtes-vous d'accord pour reporter l'étude de l'amendement du sénateur Joyal à une date ultérieure?

**Le sénateur Cools:** Il ne s'agit pas de réserver l'amendement, mais bien d'en suspendre l'étude.

**Le sénateur Baker:** Nous le reportons, et nous poursuivons notre étude.

**Le président:** Nous le reportons à une date ultérieure. Lorsque nous en aurons terminé avec les autres articles du projet de loi, nous pourrions discuter afin de déterminer si nous voulons poursuivre aujourd'hui ou remettre l'étude à demain.

**Le sénateur Cools:** Bonne idée.

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous sommes tous d'accord, aussi nous réservons l'amendement.

Y a-t-il d'autres amendements proposés à l'article 2 du projet de loi, après 182.2? J'annonce les numéros à la suite. Si vous avez des amendements à proposer, vous n'avez qu'à m'interrompre.

L'article 182.3 du projet de loi est-il réservé?

**Le sénateur Cools:** Voulez-vous demander le vote?

**Le président:** Est-ce que quelqu'un a un amendement à suggérer à l'article 182.3 du projet de loi? Est-ce que des sénateurs veulent proposer des amendements à l'article 182.4?

**Le sénateur Cools:** Nous devons déclarer que nous sommes d'accord. Monsieur le président, nous devons donner notre accord.

**Le sénateur Joyal:** Monsieur le président, mettez la proposition aux voix. Demandez le vote.

**Le président:** Très bien. Honorables sénateurs, est-ce que tous les sénateurs sont d'accord pour adopter l'article 182.3?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Y a-t-il des amendements proposés à l'article 182.4? Mesdames et messieurs, est-ce que l'article 182.4 est adopté?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Article 182.5, sénateur Cools.

**Le sénateur Cools:** Honorables sénateurs, l'article 182.5 du projet de loi mentionne la défense de common law. L'article s'énonce comme suit:

Il est entendu que le paragraphe 8(3) s'applique aux procédures relatives à une infraction en vertu de la présente partie.

Les honorables sénateurs se souviendront que nous avons considérablement discuté au sein du comité de l'application des moyens de défense prévus par la common law tels qu'ils sont visés au paragraphe 8(3) du Code criminel ainsi qu'au

will recall, many of the lawyers had much to say about this, Mr. Ruby, Mr. Code and even the officials from the Department of Justice.

If we can look at Criminal Code section 8(3), which allows the old common law defences to continue to subsist and to live, it states:

Every rule and principle of the common law that renders any circumstance a justification or excuse for an act or a defence to a charge continues in force and applies in respect of proceedings for an offence under this Act or any other Act of Parliament except in so far as they are altered by or are inconsistent with this Act or any other Act of Parliament.

We are all aware of the major overhaul of the Criminal Code that took place in 1954-55. There was a great deal of debate, which I do not have to repeat.

I propose that Bill C-10B be amended on page 4 by replacing lines 22 to 24 such that proposed section 182.5 would read as follows:

No person shall be convicted of an offence under this part where he proves that he acted with legal justification or excuse or with colour of right.

In essence, my amendment proposes to spell out the common law defences that are made available in the proposed new section 182.5 as it stands.

My proposal would provide an improved and clearer 182.5. There was much debate over the existence of these defences. Many of the lawyers disagree and so I thought it would be useful to provide greater clarity.

**The Chairman:** Thank you, Senator Cools.

Senators, it has been moved by Senator Cools that Bill C-10B be amended as indicated. Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chairman:** Motion agreed to, on division.

Senator Jaffer, did you wish to speak to proposed section 182.6?

**Senator Jaffer:** Yes.

**The Chairman:** That is correct.

I ask for a minor change in the French version on page 5, line 5 that states, "perte de l'animal d'assistance policière ou aux..."

There is a grammatical error. It should be "des" and not "aux," I believe. It is on page 5, line 5.

paragraphe 429(2) du Code criminel. Si les honorables sénateurs se rappellent, beaucoup d'avocats en avaient long à dire à ce sujet, notamment M. Ruby, M. Code et même les fonctionnaires du ministère de la Justice.

Si vous voulez jeter un coup d'oeil au paragraphe 8(3) du Code criminel qui permet aux moyens de défense prévus par l'ancienne common law de demeurer en vigueur et de s'appliquer. L'article s'énonce comme suit:

Chaque règle et chaque principe de la common law qui font d'une circonstance une justification ou excuse d'un acte, ou un moyen de défense contre une inculpation, demeurent en vigueur et s'appliquent à l'égard des poursuites pour une infraction visée par la présente loi ou toute autre loi fédérale, sauf dans la mesure où ils sont modifiés par la présente loi ou une autre loi fédérale ou sont incompatibles avec l'une d'elles.

Nous avons tous eu connaissance de la refonte majeure qu'a subie le Code criminel en 1954-1955. Cette refonte a fait l'objet d'une quantité de discussions que je n'ai pas à rappeler.

Je propose que le projet de loi C-10B, à la page 4, soit modifié par substitution des lignes 22 à 24 par ce qui suit, de sorte que l'article 182.5 du projet de loi s'énoncerait comme suit:

Nul ne peut être déclaré coupable d'une infraction prévue par la présente partie s'il prouve qu'il a agi avec une justification ou une excuse légale ou avec apparence de droit.

Essentiellement, mon amendement propose de préciser les moyens de défense prévus par la *common law* qui sont maintenus dans le nouvel article 182.5 du projet de loi.

Ma proposition aurait le mérite d'améliorer et de clarifier l'article 182.5 du projet de loi. Il y a eu passablement de discussion entourant l'existence de ces moyens de défense. Beaucoup d'avocats n'étaient pas d'accord, aussi j'ai pensé qu'il serait utile d'apporter des éclaircissements.

**Le président:** Merci, sénateur Cools.

Mesdames et messieurs, le sénateur Cools propose que le projet de loi C-10B soit modifié tel qu'indiqué. Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs, pour adopter la motion?

**Des voix:** D'accord.

**Des voix:** Avec dissidence.

**Le président:** Motion adoptée avec dissidence.

Le sénateur Jaffer, voulez-vous dire quelque chose au sujet de l'article 182.6 proposé?

**Le sénateur Jaffer:** Oui.

**Le président:** C'est exact.

Je demande que l'on apporte un changement mineur, dans la version française, à la page 5, ligne 5 qui s'énonce comme suit «perte de l'animal d'assistance policière ou aux [...]»

Il y a une faute de grammaire. Il faudrait lire «des» et non «aux», je crois, à la page 5, ligne 5.



**The Chairman:** It has been moved by Senator Jaffer that Bill C-10B be amended as indicated. Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Motion agreed to.

Honourable senators, shall clause 3 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 4 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 5 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 1, the short title carry? I have just been informed that we cannot have the title until we have finished our discussion of clause 2.

**Senator Cools:** I just stepped outside for a moment. I thought we had suspended the discussion on clause one. We cannot carry a clause if the discussion is still happening.

**Senator Joyal:** Senator Baker proposed that the amendments dealing with the Aboriginal people be referred to the steering committee where representatives of the Aboriginal people, Senator Adams and Senator Watt, could have an opportunity to discuss the wording and come back to us. Do I understand that correctly?

**Senator Cools:** That is not proper. We are discussing clause-by-clause. I find this proceeding very odd.

**The Chairman:** Senator Cools, I understand what you are saying and you are quite right. In reality, we can stand the discussion on this until tomorrow and whoever wants to meet to discuss will be able to do so.

**Senator Cools:** We can simply adjourn this meeting until tomorrow. Let the record be crystal clear that those issues that have not yet been adopted, that the whole bill has not been adopted and let those who wish to discuss it do so. That is different from referring the matter to anyone else.

**The Chairman:** Honourable senators, we will meet at the regular time tomorrow. The agenda will consist of discussion on the proposal of Senator Joyal.

**Senator Nolin:** I understand that it could be easy to let the chamber decide at third reading. However, I want to be on record as opposed to that. We have a job to do and we will do it.

**Senator Cools:** Absolutely.

**The Chairman:** I did not think that was proposed.

**Senator Nolin:** It emerged out of your wisdom of discussion.

**Le président:** Le sénateur Jaffer propose que le projet de loi C-10B soit modifié tel qu'indiqué. Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Motion adoptée.

Honorables sénateurs, l'article 3 du projet de loi est-il adopté?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** L'article 4 est-il adopté?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** L'article 5 est-il adopté?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** L'article 1, le titre abrégé, est-il adopté? On vient tout juste de m'informer que nous ne pourrions pas avoir le titre tant que nous n'aurons pas terminé la discussion portant sur l'article 2 du projet de loi.

**Le sénateur Cools:** J'étais sortie seulement un petit moment. Je croyais que nous avions suspendu la discussion sur l'article 1. Nous ne pouvons pas adopter un article si la discussion n'est pas terminée.

**Le sénateur Joyal:** Le sénateur Baker a proposé que les amendements qui visent les peuples autochtones soient renvoyés au comité permanent où siègent des représentants des peuples autochtones, soit le sénateur Adams et le sénateur Watt, afin qu'ils aient la possibilité de discuter du libellé et de revenir nous en parler. Ai-je bien compris?

**Le sénateur Cools:** Ce n'est pas indiqué. Nous sommes en train de faire l'étude article par article. Je trouve cette façon de faire assez étrange.

**Le président:** Sénateur Cools, je comprends ce que vous voulez dire et vous avez tout à fait raison. En réalité, nous pouvons reporter la discussion jusqu'à demain et tous ceux qui voudront se joindre à nous pourront le faire.

**Le sénateur Cools:** Nous pouvons simplement reprendre nos travaux demain et lever la séance. Il suffit que ce soit clair pour le compte rendu que ces questions n'ont pas encore été adoptées et que le projet de loi n'a pas été entièrement adopté lui non plus, et que ceux qui veulent en discuter sont les bienvenus. Ce n'est pas la même chose que de renvoyer la question à quelqu'un d'autre.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous nous réunirons demain à l'heure habituelle. L'ordre du jour consiste à discuter de la proposition du sénateur Joyal.

**Le sénateur Nolin:** Je sais qu'il serait facile de laisser la Chambre décider à la troisième lecture. Toutefois, je précise pour le compte rendu que je m'y objecte. Nous avons un travail à faire, et nous nous en acquitterons.

**Le sénateur Cools:** Tout à fait.

**Le président:** Je ne pense pas que cela ait été proposé.

**Le sénateur Nolin:** C'est le fruit de votre sagesse dans le feu de la discussion.

**Senator Cools:** The debate has been excellent and if members want a few minutes or a few hours to think things through, then that is to be supported. It is the committee's decision to make.

**The Chairman:** If the committee is in agreement, we will stand discussion of Senator Joyal's amendment and any others that may come up with respect to this clause until our meeting time tomorrow.

**Senator Cools:** And any other wordings.

**The Chairman:** Absolutely.

The committee adjourned.

OTTAWA, Thursday, May 15, 2003

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-10B, to amend the Criminal Code (cruelty to animals), met this day at 10:57 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Gérard-A. Beaudoin** (*Deputy Chairman*) in the Chair.

[English]

**The Deputy Chairman:** In the absence of Senator Furey, I will preside over the meeting.

Yesterday, we began our clause-by-clause consideration of Bill C-10B. We have adopted some amendments to clause 2, but we suspended our final decision on that clause. We carried clauses 3, 4 and 5. We agreed to adjourn before completing our consideration of the bill in order that members could take time to reflect on the amendment to clause 2 proposed by Senator Joyal.

Although we did not discuss it yesterday, there was also a possible amendment from the Aboriginal senators. We will start with the amendment proposed by Senator Joyal.

Honourable senators have the text. We have left out (a), (b) and (c) and we have debated at some length the text that was proposed by our colleague. I will now give the floor to Senator Joyal and the debate will continue.

**Senator Joyal:** Mr. Chairman, we have circulated, in both languages, the text of the amendment as rewritten following the proposed changes yesterday that were agreed to around the table.

I would like to point out that this amendment confirms, in clear terms, what the assistant deputy minister of justice, Mr. Mosley, from the criminal division, has been stating to this committee. In his opinion, Aboriginal people's traditional practices in hunting, fishing and harvesting are covered by the proposed legislation.

There is, however, an element in our discussion, as has been stated by many witnesses around this table, and was debated among ourselves, that we are dealing with an issue where standards are evolving.

**Le sénateur Cools:** La discussion a été excellente et si mes collègues veulent prendre quelques minutes ou quelques heures pour réfléchir, alors je leur donne mon appui. C'est au comité de prendre la décision.

**Le président:** S'il plaît au comité, nous reporterons la discussion sur l'amendement proposé par le sénateur Joyal et sur tous les autres qui pourraient survenir en rapport avec cet article du projet de loi jusqu'à notre réunion de demain.

**Le sénateur Cools:** Ainsi que tous les autres libellés.

**Le président:** Absolument.

La séance est levée.

OTTAWA, le jeudi 15 mai 2003

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles auquel a été renvoyé le projet de loi C-10B visant à modifier le Code criminel (cruauté envers les animaux), se réunit aujourd'hui à 10 h 57 pour examiner le projet de loi.

**Le sénateur Gérard-A. Beaudoin** (*vice-président*) occupe le fauteuil.

[Traduction]

**Le vice-président:** En l'absence du sénateur Furey, je vais présider la réunion.

Hier, nous avons entamé l'étude article par article du projet de loi C-10B. Nous avons adopté certains amendements à l'article 2, mais nous n'avons pas pris de décision finale sur cet article. Nous avons adopté les articles 3, 4 et 5. Nous avons décidé de lever la séance avant de terminer l'examen du projet de loi, afin de donner aux membres un temps de réflexion sur la modification de l'article 2 proposée par le sénateur Joyal.

Nous n'en avons pas parlé hier, mais il est possible également que les sénateurs autochtones présentent un amendement. Nous allons commencer par l'amendement proposé par le sénateur Joyal.

Les sénateurs ont le texte. Nous avons laissé les alinéas a), b) et c) et nous avons examiné en détail le texte proposé par notre collègue. Je vais maintenant laisser la parole au sénateur Joyal et nous allons poursuivre le débat.

**Le sénateur Joyal:** Monsieur le président, nous avons distribué, dans les deux langues, le texte de l'amendement avec le nouveau libellé selon les changements proposés hier et acceptés par tous.

J'aimerais signaler que cet amendement confirme de façon claire ce que le sous-ministre adjoint de la Justice, M. Mosley, de la Division criminelle, a déclaré à notre comité. À son avis, les pratiques traditionnelles des Autochtones dans le domaine de la chasse, de la pêche et de la récolte sont couvertes par le projet de loi.

Nous devons cependant tenir compte du fait que c'est un domaine où les normes évoluent, comme l'ont signalé de nombreux témoins à cette table et ainsi que nous l'avons nous-mêmes mentionné.



We heard from professors from various universities, and Senator Andreychuk was the first to comment on the fact that the condition of animals is evolving, and this bill will confirm that. Again, the Department of Justice witnesses have clearly stated that.

Our preoccupation is to ensure that traditional hunting and fishing practices of the Aboriginal peoples of Canada, as confirmed by the Constitution Act of 1982, will be protected, however the standards change or evolve through the years.

Honourable senators will understand that this amendment essentially confirms those traditional practices and nothing more. The last two lines of the proposed amendment state:

...any pain, suffering or injury caused is no more than is reasonably necessary in the carrying out of those traditional practices.

What does that mean? That means that when an Aboriginal person hunts, fishes or harvests, generally animals, and causes pain or injury in so doing, that injury, pain or suffering can be no more than what is traditionally the practice. If they go beyond what was traditionally practised, they would be subject to all the elements of the bill.

In other words, it confirms the rights of the Aboriginal people and it subjects them, at the same time, to the scope of the proposed legislation. If they go beyond that pain or suffering that traditionally they have been inflicting in the carrying out of hunting and fishing, they are subject to the obligations created for any person who fishes or hunts in non-Aboriginal territory.

It is very important to understand that. This is not an exemption for Aboriginal people from the scope and nature of the proposed legislation. It is important to understand what we are confirming at this time for the Aboriginal people. I thought that this was the intention clearly shared by many of us around this table, that in legislating against pain, suffering and injury in animals, we were ensuring that Aboriginal people, like any other person in this land, would have to accept the obligation not to inflict pain, injury and suffering beyond what they have been traditionally doing.

I would not like it to be interpreted as saying to the Aboriginal people generally — and to Canadians, of course — “Well, you can inflict whatever pain you want, and that is it, you are exempt from the legislation.” That is not the case at all.

Aboriginal people, even on their own territory, according to this proposed legislation, could not go beyond what they have been doing traditionally in their hunting and fishing practices.

The exemption given to them is essentially for as long as they carry out their traditional practices within their own territory. For all the rest, they are subject to exactly the same obligation as other persons under this proposed legislation.

Nous avons entendu plusieurs professeurs de diverses universités et madame le sénateur Andreychuk a été la première à commenter le fait que la condition des animaux évolue, ce que ce projet de loi confirmera. Les témoins du ministère de la Justice l'ont dit clairement.

Nous voulons que les pratiques ancestrales de chasse et de pêche des peuples autochtones du Canada, tel que confirmé par la Loi constitutionnelle de 1982, soient protégées, mais les normes changent et évoluent au fil des ans.

Les honorables sénateurs comprendront que le présent amendement confirme essentiellement ces pratiques ancestrales et rien de plus. Les deux dernières lignes de l'amendement proposé se lisent comme suit:

[...] que la douleur, la souffrance ou la blessure se limite à ce qui est raisonnablement nécessaire à ces pratiques ancestrales.

Qu'est-ce que cela signifie? Cela signifie que lorsqu'une personne d'un peuple autochtone chasse, pêche ou récolte, généralement des animaux, et cause de la douleur, de la souffrance ou une blessure dans le cadre de cette activité, cette blessure, cette souffrance ou cette douleur ne doit pas être plus grande que ce qu'exigent ces pratiques ancestrales. Ces activités seraient assujetties à toutes les dispositions du projet de loi si elles allaient au-delà des pratiques ancestrales.

Autrement dit, cet amendement confirme les droits des peuples autochtones et les soumet en même temps aux dispositions du projet de loi. En effet, si ces activités causent une peine ou une souffrance supérieure à celle qu'inflige habituellement l'exercice de la chasse et de la pêche, elles seront assujetties aux obligations relatives aux personnes qui pêchent ou chassent dans un territoire non autochtone.

Il est très important de comprendre cela. Il ne s'agit pas de faire une exception pour les Autochtones afin qu'ils ne soient pas concernés par la portée et la nature du projet de loi. Il est important de comprendre ce que nous confirmons actuellement pour les Autochtones. Je pensais que c'était clairement l'intention de beaucoup d'entre nous réunis autour de cette table d'affirmer que les Autochtones, comme tous les autres habitants de notre pays devraient accepter l'obligation de ne pas infliger de peine, de blessure et de souffrance supérieures à celles qu'entraînent les pratiques ancestrales.

Je ne voudrais pas que ce texte soit interprété de manière à ce que les Autochtones en général — et les Canadiens aussi, évidemment — puissent infliger aux animaux la douleur qu'ils jugent appropriée, tout simplement parce qu'ils ne sont pas assujettis à la loi. Ce n'est absolument pas le cas.

Selon la loi proposée, les Autochtones, même sur leur propre territoire, ne peuvent pas aller au-delà de ce qui est permis par leurs pratiques ancestrales de chasse et de pêche.

La dérogation qui leur est accordée s'applique essentiellement dans la mesure où ils exercent leurs pratiques ancestrales sur leur propre territoire. Pour tout le reste, ils sont assujettis exactement aux mêmes obligations que les autres personnes en vertu du projet de loi.

I have worked with our legal advisers to come up with a text that is very clear, and that is why you have, in the last sentence of this proposed amendment, “any pain, suffering or injury caused is no more than is reasonably necessary in the carrying out of those traditional practices.”

A judge seized by a complaint will have to take that into account. In other words, the judge would have to ask for the various elements in the nature of the rights of the Aboriginal people. First, the person involved in the complaint must be an Aboriginal person. An Aboriginal person is a member of one of the Aboriginal peoples mentioned in the Constitution of Canada, which are Indians, Inuit and Métis people. That is the qualification, first, of the person.

The second element that the judge would have to look at is, is this a traditional practice? I mentioned yesterday what comprises a traditional practice. Traditional practice must include at least two elements: Repetition of a conduct over a period of time — the same gesture, if you wish, over a certain period of time. We all know that in our respective cultures, we have traditional practices. Any one of us could testify about this. Is this a traditional practice? In other words, is the way of inflicting pain or killing the animal the traditional way in which that Aboriginal group has been doing so through the years? There is an element of time in tradition.

The third element is: Are we in an area in which Aboriginal people have harvesting rights? Are we on Aboriginal territory? We have to be on Aboriginal territory. I again repeat, if an Aboriginal person is hunting or fishing outside Aboriginal territory as covered by the Constitutional Act, section 35, that person is subject to exactly the same obligations as Senator Nolin or me, for instance. We are not Aboriginal persons.

If we hunt and fish on Aboriginal territory, we are subject to the proposed legislation, and we cannot inflict any pain, injury or suffering in the way that an Aboriginal person traditionally can in pursuing the same activities. That is important to understand.

The scope of the proposed legislation remains the same for any person who is not an Aboriginal wherever that person hunts or fishes, even if allowed to hunt or fish on Aboriginal territory. We understand the way these activities are circumscribed.

Honourable senators, I think these amendments cover in a clear and succinct manner the points that we have discussed around this table.

[Translation]

**Senator St. Germain:** I have a question for Senator Joyal.

**The Deputy Chairman:** I would rather start with a debate so that we can hear both sides.

J’ai travaillé avec nos conseillers juridiques pour mettre au point un texte très clair et c’est pourquoi, on retrouve dans la dernière phrase de l’amendement proposé la formule «que la douleur, la souffrance ou la blessure se limite à ce qui est raisonnablement nécessaire à ces pratiques ancestrales».

Un juge saisi d’une plainte devra en tenir compte. Autrement dit, le juge devra considérer les divers éléments relevant de la nature des droits des Autochtones. Premièrement, la personne visée par la plainte doit être Autochtone. Un Autochtone est une personne membre des peuples autochtones mentionnés dans la Constitution du Canada, en l’occurrence les Indiens, les Inuits et les Métis. La première condition concerne donc la personne.

Le deuxième élément dont le juge doit tenir compte est la pratique ancestrale. J’ai expliqué hier en quoi consiste une pratique ancestrale. Elle se caractérise par au moins deux éléments: la répétition d’une activité au cours d’une période de temps — le même geste si vous préférez, au cours d’une certaine période. Nous savons tous que nos cultures respectives présentent certaines pratiques ancestrales. N’importe qui peut en témoigner. Qu’est-ce qu’une pratique ancestrale? Autrement dit, est-ce la façon d’infliger de la douleur ou de tuer un animal selon la méthode traditionnelle que les Autochtones pratiquent depuis de nombreuses années? Il y a un élément de temps dans la tradition.

Le troisième élément est le suivant: sommes-nous dans un territoire où les Autochtones ont un droit de récolte? Sommes-nous en territoire autochtone? Il faut que l’activité ait eu lieu dans un territoire autochtone. Je répète que si une personne autochtone chasse ou pêche à l’extérieur d’un territoire autochtone au sens de l’article 35 de la Loi constitutionnelle, cette personne est assujettie aux mêmes obligations que le sénateur Nolin ou moi-même, par exemple, qui ne sommes pas des Autochtones.

Si nous chassons ou pêchons sur un territoire autochtone, nous sommes soumis au projet de loi et nous ne pouvons infliger une douleur, une souffrance ou une blessure comme peut le faire une personne autochtone se livrant aux mêmes activités dans le cadre de pratiques ancestrales. Il est important de bien comprendre cela.

La portée du projet de loi demeure la même pour une personne qui n’est pas Autochtone, quel que soit l’endroit où cette personne chasse ou pêche, même si elle a l’autorisation de chasser ou de pêcher dans un territoire autochtone. Nous comprenons la façon dont ces activités sont circonscrites.

Honorables sénateurs, je pense que les présents amendements couvrent de façon claire et succincte les points qui ont été soulevés à cette table.

[Français]

**Le sénateur St. Germain:** J’ai une question à poser au sénateur Joyal.

**Le vice-président:** Je préférerais commencer par un débat afin d’entendre les deux côtés.



[English]

**Senator St. Germain:** I have a question of clarification, if that is all right with the rest of the committee. This says, "No person shall be convicted of an offence under paragraph (1)(a) if the pain, suffering, injury or death," but it does not say "death" in the second-last line. As one of the legal minds at the table, Senator Joyal, can you explain why?

**Senator Joyal:** Yes. That is the first thing I asked, too. The thing under consideration here is the injury, the pain and suffering. That is what we are dealing with. We are sanctioning here the fact that, in exercising one of those practices — hunting, fishing, harvesting — an Aboriginal person may inflict the pain. It is that pain that we want to exempt from the elements of paragraph (1)(a). Of course, as I said earlier on, what is sanctioned is the whole of the activities, but the test measurement is really the pain, the injury and the suffering. The judge who would be seized with this would say, "What I have to look into is the way that the traditional practice has been conducted and the level of pain that has been inflicted in relation to the objective."

What is the objective of hunting and fishing? It is to kill the animal. There is no doubt about that. That is the very nature of the activity. What is at stake is the degree of pain, injury and suffering that is inflicted in killing the animal. That is not killing per se. If an Aboriginal person kills an animal on his territory, he is exercising his traditional right. Here we are looking at the pain as stated in paragraph (1)(a).

**Senator Jaffer:** That is exactly what I was saying yesterday, and you all said to me, "No, no, death is included." Now I am confused. Perhaps someone can help me. What we saw yesterday is a little different from what we see this morning. Can you tell us exactly where you read it so we can follow you?

**Senator Joyal:** When we had the original version of the first amendment, as you know, exemptions for other activities were proposed. We have withdrawn those different activities because we came to the conclusion that they were covered by the amendment that we brought forward to section (1)(a). You have the original text. The original text would have read, "No person shall be convicted of an offence under paragraph (1)(a) if the pain, suffering, injury or death is caused in the course of the following activities and is no more than is reasonably necessary for carrying out those activities" — traditional hunting, trapping, fishing, et cetera, the rest of the paragraph.

I have reworded it to put the test of the pain, suffering and injury quite clearly at the end, so that we know that this is the measurement by which there is a possibility or right for an Aboriginal person to inflict such pain and suffering in the carrying out of those activities. We could have left it exactly the way it was yesterday, but I feel that, by putting the test at the end in such a clear way, everybody reading it will understand that this is the exemption. That is where the exemption is concentrated. It is essentially what is reasonable in the traditional practices. In

[Traduction]

**Le sénateur St. Germain:** J'aimerais demander une précision si les autres membres du comité le permettent. Le texte se lit comme suit: «Nul ne peut être déclaré coupable de l'infraction visée à l'alinéa (1)a) si la douleur, la souffrance, la blessure ou la mort est causée», mais le terme «mort» n'est pas repris à l'avant-dernière ligne. Puisque vous êtes un de nos juristes, sénateur Joyal, pouvez-vous nous expliquer pourquoi?

**Le sénateur Joyal:** Oui, c'est une des premières questions que j'ai posées moi-même. Mais en fait, la blessure, la douleur et la souffrance sont les notions prises en considération ici. Voilà ce qui nous préoccupe. Nous sanctionnons les activités par lesquelles une personne autochtone est susceptible d'infliger de la douleur dans l'exercice de pratiques ancestrales de chasse, de pêche et de récolte. C'est cette douleur que nous voulons soustraire à l'application de l'alinéa (1)a). Bien entendu, comme je l'ai dit auparavant, c'est l'ensemble de ces activités qui est visé, mais les critères sont véritablement la douleur, la blessure et la souffrance. Le juge saisi d'une telle affaire devrait se dire: «Je dois me demander de quelle manière les pratiques ancestrales ont été menées et le degré de douleur qui a été infligé pour les exercer.»

Quel est l'objectif de la chasse et de la pêche? C'est de tuer l'animal. Il n'y a aucun doute là-dessus. C'est la nature même de cette activité. Ce qui nous préoccupe, c'est le degré de douleur, de blessure et de souffrance infligé dans la mise à mort de l'animal. Un Autochtone qui tue un animal sur son territoire ne fait qu'exercer son droit ancestral. Nous nous préoccupons uniquement de la douleur telle que mentionnée à l'alinéa (1)a).

**Le sénateur Jaffer:** C'est exactement ce que je disais hier et vous m'avez tous répliqué: «Non, non, la mort est comprise.» Maintenant, je ne sais plus. Est-ce que quelqu'un peut m'aider? Ce que j'ai vu hier est un peu différent de ce qu'on présente ce matin. Pouvez-vous nous dire exactement d'où provient ce texte que vous lisez pour que nous puissions vous suivre?

**Le sénateur Joyal:** Comme vous le savez, lorsque nous nous sommes penchés sur la version originale du premier amendement, des exemptions ont été proposées pour d'autres activités. Nous avons retiré ces différentes activités parce que nous sommes parvenus à la conclusion qu'elles étaient couvertes par l'amendement que nous avons apporté à l'alinéa (1)a). Vous avez le texte original qui se lit comme suit: «Nul ne peut être déclaré coupable de l'infraction visée à l'alinéa (1)a) si la douleur, la souffrance, la blessure ou la mort est causée pendant l'exercice des activités suivantes et se limite à ce qui est raisonnablement nécessaire à l'exercice de ces activités» — pratiques ancestrales de chasse, de piégeage, de pêche, etc., jusqu'à la fin du paragraphe.

J'ai remodelé le texte afin d'introduire le critère de douleur, de souffrance et de blessure de manière claire à la fin, afin de disposer d'un critère de mesure permettant de déterminer la possibilité ou le droit pour un Autochtone d'infliger une telle douleur et souffrance dans l'exercice de ces activités. On aurait pu laisser le texte comme hier, sans le modifier, mais j'ai pensé qu'en indiquant le critère à la fin de manière claire, les personnes qui le liraient comprendraient qu'il s'agit d'une exemption. Voilà où se situe l'exemption. Elle se rapporte essentiellement à ce qui est

other words, as I stated, if an Aboriginal person, in carrying out fishing, hunting and harvesting, is inflicting more pain than is traditionally the practice, the person falls under the scope of the proposed legislation.

**Senator Jaffer:** I have just seen this now, but from just a quick look, in the main part of the bill, we have changed it to include “death,” and yet we are doing it differently here. Is there an inconsistency?

**Senator Joyal:** I have no problem with adding it.

**Senator Jaffer:** I wanted to remove it in the other one, but I was overruled. In one place we are defining “pain” one way, and in another we are defining it another way, and I have difficulty with that.

**Senator Cools:** There is no definition of pain here.

**Senator Joyal:** No, we are not defining pain differently. Pain is pain.

**Senator Jaffer:** Look at 182.1(a). The point I raised yesterday on *Ménard* was that we should leave the wording as it was — unnecessary pain, suffering or injury to an animal. I was overruled on that and we included “death.” I lost that battle and I do not want to revisit it. However, if we defined it a certain way there, then for consistency, we should define it here the same way.

**Senator Joyal:** I have no problem with adding it to the last line. I mentioned the reason I did not put it there. If you hunt and fish, it is to cause death. There is no doubt about it. I do not dispute at all the element of inconsistency that you have raised. As a matter of fact, in my own drafting, I had included it because I wanted to clearly reproduce each one so that no one would say there is more there or less here.

**The Deputy Chairman:** So you would add the word “death”?

**Senator Joyal:** Absolutely. It does not change the test, which is the important element: no more pain that is traditionally inflicted.

**Senator Banks:** And no “more death”?

**Senator Joyal:** Exactly. That is it. Senator Banks, you just put it correctly.

**Senator Jaffer:** Death is death.

**Senator Cools:** Precisely.

**Senator Jaffer:** So adding “death” here, it does not sound right.

**Senator Cools:** There is no “more death.” The animal cannot be “more dead” than is necessary.

**Senator Joyal:** Mr. Chairman, I did not put it in the original version because of the very argument that Senator Banks mentioned. There cannot be more death than death. That is

raisonnablement nécessaire à ces pratiques ancestrales. Autrement dit, comme je l’ai indiqué, lorsqu’un Autochtone inflige en se livrant à des activités de pêche, de chasse et de récolte, une douleur plus que nécessaire aux pratiques ancestrales, il tombe sous le coup du projet de loi.

**Le sénateur Jaffer:** Je viens de m’en rendre compte, mais un simple coup d’œil à la partie principale du projet de loi révèle que nous avons modifié le texte pour inclure la «mort» et pourtant, dans ce passage, la formulation est différente. Est-ce que c’est un manque de cohérence?

**Le sénateur Joyal:** On peut très bien l’ajouter. Je n’y vois aucun inconvénient.

**Le sénateur Jaffer:** Je voulais l’éliminer dans l’autre texte, mais ma proposition a été rejetée. À un endroit, nous définissons «douleur» d’une certaine manière et nous lui donnons une autre définition ailleurs. Cela ne me plaît pas.

**Le sénateur Cools:** Il n’y a pas de définition de la douleur.

**Le sénateur Joyal:** Non, la douleur n’est pas définie de manière différente. La douleur c’est la douleur.

**Le sénateur Jaffer:** Regardez l’alinéa 182.1a). Le point que j’ai soulevé hier au sujet du critère *Ménard* est que nous devrions conserver le libellé tel qu’il était — cause à un animal une douleur, souffrance ou blessure sans nécessité. La proposition que j’ai faite à ce sujet a été rejetée et nous avons rajouté le terme «mort». J’ai perdu et je ne veux pas revenir là-dessus. Cependant, il faut un minimum de cohérence et nous devons conserver la même définition partout.

**Le sénateur Joyal:** Cela ne me fait rien de l’ajouter à la dernière ligne. J’ai expliqué pourquoi je ne l’avais pas mis à cet endroit. Vous chassez ou pêchez, c’est pour causer la mort de l’animal. Cela ne fait aucun doute. Je ne conteste pas du tout le problème d’incohérence que vous avez soulevé. D’ailleurs, dans mon propre texte, je l’avais inclus parce que je voulais clairement reproduire tous les termes afin que personne ne puisse dire qu’il y en avait plus ici que là.

**Le vice-président:** Alors, est-ce qu’on rajoute le mot «mort»?

**Le sénateur Joyal:** Absolument. Cela ne change rien au critère qui est l’élément important: il ne faut pas infliger plus de douleur que nécessaire aux pratiques ancestrales.

**Le sénateur Banks:** Et pas «plus de mort»?

**Le sénateur Joyal:** Exactement. C’est ça. C’est très bien dit, sénateur Banks.

**Le sénateur Jaffer:** Mais la mort, c’est la mort.

**Le sénateur Cools:** Exactement.

**Le sénateur Jaffer:** En anglais, le fait de rajouter le mot «death» à cet endroit ne paraît pas correct.

**Le sénateur Cools:** En effet, on ne peut pas dire «more death». L’animal ne peut pas être «plus mort» que nécessaire.

**Le sénateur Joyal:** Monsieur le président, c’est justement pour la raison évoquée par le sénateur Banks que je ne l’avais pas précisé dans la version originale. Il est impossible d’être plus mort



why I removed it. It is the test. The test is the injury. Again, Senator Jaffer, I think that we should not put it in, but if you feel, as the sponsor of the bill, that we should, I would have no problem. I prefer to stick to the original version.

**Senator Nolin:** I have two points. First, I will support the amendment put forward by Senator Joyal as long as you do not add "death" in the last part. In French, it is quite clear. Senator Jaffer, it adds the *Ménard* test into the understanding of the Aboriginal rights. It is even better than it was.

Secondly, an agreement was signed in May 1993 between the Inuit of the Nunavut settlement area and Her Majesty the Queen in Right of Canada. Article V of this important agreement deals with wildlife. It says that this article seeks to achieve the following objectives — I will not read them all. One is the creation of a system of harvesting rights, and some of us had questions about the word "harvesting" yesterday. These rights are, according to the agreement, subject to availability as determined by the application of the principles of conservation and take into account the likely and the actual increase in the Inuit population. The agreement confers on the Inuit rights to harvest wildlife sufficient to meet their basic needs, adjusted as circumstances warrant.

What we have in front of us is the kind of specific treaty that recognizes those rights.

It is quite clear. Senator Joyal is asking us to include in the bill a mechanism to recognize actual rights, no more, no less.

**Senator Milne:** Honourable senators, I have two things to say.

First, when this same issue of non-derogation clauses came before this committee in an earlier incarnation, this committee, and Senator Watt also, received a letter from the minister committing the government to bringing in an omnibus bill to clean up the derogation problem in all existing legislation and for the future. That bill has yet to see the light of day.

I know that negotiations and talks are ongoing, but those are not public. I have not seen such a document and neither has anyone else around this table. This entire discussion should be a wakeup call to the people who are here from the Department of Justice to get their act together and speed up this process.

At the time that this occurred, I gave a commitment to Senator Watt that I would support him on non-derogation rights. I have to tell you that I cannot vote against this amendment.

On the other hand, I have grave concerns about the amendment. It may, in effect, actually derogate from Aboriginal rights, and I will tell you why.

que mort. C'est la raison pour laquelle je l'avais éliminé. C'est le critère. Le critère est la blessure. Encore une fois, madame le sénateur, je pense que nous ne devrions pas rajouter ce terme ici, mais si vous êtes convaincue que nous devrions l'inclure, puisque c'est vous qui avez parrainé le projet de loi, je n'y vois aucun problème. Je préfère quant à moi en rester à la version originale.

**Le sénateur Nolin:** J'ai deux choses. Premièrement, j'appuie l'amendement présenté par le sénateur Joyal dans la mesure où l'on n'ajoute pas le mot «mort» dans la dernière partie. En français, c'est très clair. Sénateur Jaffer, cela ajoute le critère *Ménard* dans la définition des droits autochtones. C'est une amélioration.

Deuxièmement, un accord a été signé en mai 1993 entre les Inuits de la région du Nunavut et Sa Majesté la Reine du chef du Canada. L'article V de cet important accord porte sur la faune. Cet article vise à atteindre les objectifs suivants — je ne vais pas les lire tous. Un d'entre eux porte sur la création d'un système de droits de récolte des ressources fauniques et certains d'entre nous avaient des questions au sujet du terme «récolte» hier. Selon l'accord, ces droits s'appliquent en fonction des disponibilités telles que déterminées par l'application des principes de conservation et compte tenu de l'augmentation probable et réelle de la population inuite. L'accord confère aux Inuits des droits d'appropriation des ressources fauniques suffisants pour répondre à leurs besoins fondamentaux ajustés selon les circonstances.

Ce que nous avons devant nous c'est une sorte de traité spécifique qui reconnaît ces droits.

C'est tout à fait clair. Le sénateur Joyal nous demande d'inclure dans le projet de loi un mécanisme permettant de reconnaître les droits existants, rien de plus, rien de moins.

**Le sénateur Milne:** Honorables sénateurs, j'ai deux choses à dire.

Premièrement, au moment où notre comité, dans une autre existence, a été saisi de cette même question des dispositions non dérogatoires, il a reçu, et le sénateur Watt aussi, une lettre du ministre engageant le gouvernement à présenter un projet de loi omnibus pour régler le problème de la dérogation dans toutes les lois existantes et à venir. Ce projet de loi n'a jamais vu le jour.

Je sais que des négociations et des pourparlers sont en cours, mais ils ne sont pas publics. Personnellement, je n'ai jamais vu un tel document et personne autour de cette table non plus. Tout ce débat devrait envoyer un signal aux fonctionnaires du ministère de la Justice et les inciter à s'organiser et à accélérer le processus.

Au moment où tout cela s'est passé, je m'étais engagée vis-à-vis du sénateur Watt à appuyer sur la question des droits de non-dérogation. En conséquence, je dois vous dire que je ne peux pas voter contre cet amendement.

D'un autre côté, j'ai de sérieux questionnements au sujet de l'amendement. Il risque en effet d'avoir préséance sur les droits des Autochtones et je vais vous expliquer pourquoi.

We have the Constitution at the top of the layers of law in this country. Aboriginal rights are protected in the Constitution and cannot be changed.

As soon as you start including them in a lesser level of legislation, you are actually taking away from those rights. You are, in effect, derogating from them.

I cannot vote for this amendment. I cannot vote against it. I will abstain. We do have before us — and I do not know who put it in front of me — a new clause 5 that, with a one-word change, would be a true non-derogation clause and might answer the problem.

**Senator Andreychuk:** As I understand it, there is still the reverse-onus dilemma in this new motion that is before us, and I would like Senator Joyal to comment on that. I have some other questions.

Putting “or death” in the second part of it may not be as humorous as we think. Aboriginal people hunted and harvested for many reasons, not just for sustenance. The other problem is what is sufficient for one’s sustenance and when does it become a sport, which is legitimate. We should not be taking away their cultural rights, either. If you cause unnecessary death, is the quantum the numbers that you need before you reach a point where you are no longer harvesting for purposes of sustenance, but for purposes of cultural rights — entertainment, sport or what have you? There is a variation. We must not continue to talk about Aboriginals as one homogeneous group. There have so many variants and so many cultures that we have to take into account in one province, let alone in all of Canada. I am not sure whether the “or death” needs to be in there or not. That would be one thing.

Second, I am not a draftsman. Yesterday, we were saying, “Well, do you have better wording?” I think we should have experts around the table to assist us in drafting. I find myself in a difficult position in trying to convey the intent that we all agreed to. I do not think that we are in any disagreement on what we want to accomplish, it is how do we get the words to match our intent?

The amendment reads:

(3) No person shall be convicted of an offence under paragraph (1)(a) if the pain, suffering, injury or death is caused in the course of traditional hunting, trapping or fishing practices...

And then it says:

... carried out by a person who is a member of one of the Aboriginal peoples of Canada...

Can you define “member” for this purpose for me? Is it a member of a traditional hunting practice; is it a band, a cultural group or a defined territory now? We know the problems we have

Au Canada, la Constitution a préséance sur toutes les autres lois. Les droits des Autochtones sont protégés dans la Constitution et ne peuvent être modifiés.

Dès lors que l’on commence à les inclure dans des lois de moindre importance, on diminue certains de ces droits. On déroge par rapport à ces droits.

Je ne peux pas voter pour cet amendement, ni voter contre. Je m’abstiendrai. Nous avons devant nous — et je ne sais pas d’où cela vient — un nouvel article 5 qui, avec un seul mot de changé, serait un véritable article non dérogoire qui serait peut-être la solution au problème.

**Le sénateur Andreychuk:** Si j’ai bien compris, le dilemme de l’inversion du fardeau de la preuve existe encore dans la nouvelle motion qui nous est soumise et j’aimerais que le sénateur Joyal nous donne son point de vue à ce sujet. J’ai aussi d’autres questions.

Le rajout du mot «mort» dans la dernière partie ne serait pas aussi comique que nous le pensons. Les Autochtones pratiquent leurs activités de chasse et de récolte pour de nombreuses raisons et pas seulement pour des raisons de subsistance. L’autre problème consiste à définir ce qui est suffisant pour assurer la subsistance et à partir de quel moment la chasse devient une activité sportive, qui est légitime. Il ne faudrait pas non plus éliminer les droits culturels des Autochtones. Dans le cas de mort sans nécessité, la quantité appropriée est-elle le nombre d’animaux dont le chasseur a besoin avant d’atteindre le point où il ne chasse plus pour assurer sa subsistance mais pour des raisons culturelles — loisirs, sport, et cetera? La situation n’est pas uniforme. Nous devons cesser de considérer les Autochtones comme un groupe homogène. Dans une même province, il y a de nombreuses cultures et de nombreux peuples différents et c’est la même chose pour tout le Canada. Je ne sais pas si nous devons rajouter le mot «mort». Voilà une chose.

Deuxièmement, je n’ai pas de compétence en rédaction législative. Hier, nous cherchions à améliorer le libellé. Je pense que nous devrions avoir parmi nous des spécialistes capables de nous aider à rédiger le texte. J’ai de la difficulté à formuler avec des mots l’intention sur laquelle nous sommes d’accord. Je ne pense pas qu’il y ait un désaccord sur ce que nous voulons réaliser, mais nous sommes en mal de trouver les mots qui traduisent notre intention.

L’amendement se lit comme suit:

(3) Nul ne peut être déclaré coupable de l’infraction visée à l’alinéa (1)a) si la douleur, la souffrance, la blessure ou la mort est causée pendant l’exercice [...]

Et ensuite:

[...] par un membre d’un des peuples autochtones du Canada [...]

Pouvez-vous définir pour moi le mot «membre» dans ce contexte? Est-ce un membre prenant part à une activité de chasse ancestrale; est-ce une bande, un groupe culturel ou un territoire



with people being included or excluded as members of bands and treaties. I would want to know what the word "member" means here.

Second, it continues:

... carried out by a person who is a member of one of the Aboriginal peoples of Canada in any area in which Aboriginal peoples have harvesting rights under or by virtue...

On one reading it does not seem to restrict them. I know what you intended. You intended to say that if you had traditional rights, you could hunt within that area. However, because you are using the words "in any area," you can read this to mean that if I have a traditional right, then I can hunt in any area in which there are Aboriginal peoples. I do not think that was your intent, but it is a reasonable inference and interpretation under the law. Could you answer those questions specifically?

I am having great difficulty determining what "Aboriginal people" should mean when we have said over and over again here that it should be determined through a consultation between those who govern on both sides, and existing rights are existing rights. How the co-management of these lands will be conducted, as Nisga'a pointed out to me, will be between those who govern the Aboriginals and the Government of Canada.

If we include this paragraph, are we doing what we have said the government is doing, that is, not having adequate and proper consultation with the Aboriginal governments?

Bill C-6 and Bill C-7 are coming down the line, in which we are attempting to determine how Aboriginal peoples will govern themselves. I have difficulty with those pieces of proposed legislation. Here we are, telling them how they will govern themselves. We have not had a face-to-face meeting with the leadership of the people. With all due respect, we have Aboriginal content here. I am grateful for that, because it makes us mindful that we have to deal with this.

I come from Saskatchewan, not from an Inuit area. I would like to know what the FSIN thinks of this. I do not think we as a committee have had a chance to find that out. The courts always say that you cannot interpret their rights; you must deal with those who govern the people.

One conundrum, and maybe one way out of it, therefore, after this comment to Senator Joyal, is that there is another motion before us, to amend Bill C-10B by adding a new clause 5 that gives me more comfort. If we put it in your proposed section, which seems to be a reverse onus, a colour of right defence for Aboriginal people, then maybe the other portion would be a signal to the courts that if your motion is in any way a diminution of section 35, this other motion before us would override it.

**Senator Joyal:** I will take your points in order.

défini? Nous connaissons les problèmes que soulève l'inclusion ou l'exclusion des membres des bandes et des traités. J'aimerais savoir ce que désigne ici le mot «membre».

Deuxième, l'amendement continue ainsi:

[...] pendant l'exercice, par un membre d'un des peuples autochtones du Canada, de pratiques ancestrales de chasse, de piégeage ou de pêche dans une zone où les peuples autochtones possèdent des droits de récolte découlant [...]

À la première lecture, ce texte ne semble poser aucune restriction. Je sais que votre intention était de dire qu'une personne qui possède des droits ancestraux peut chasser dans cette zone. Cependant, l'utilisation de l'expression «dans une zone» peut permettre de croire que je peux me prévaloir d'un droit ancestral pour chasser dans n'importe quelle zone habitée par des peuples autochtones. Je ne pense pas que telle était votre intention, mais c'est une déduction raisonnable que l'on peut faire de la loi, une interprétation qu'on peut lui donner. Pouvez-vous répondre précisément à ces questions?

J'ai beaucoup de difficulté à préciser ce que devrait désigner le mot «Autochtone» puisque nous avons dit et répété ici que cela devrait être établi lors d'une consultation entre les dirigeants des deux instances, et les droits existants sont les droits existants. La cogestion de ces terres sera décidée, comme les Nisga'a me l'ont fait savoir, par les dirigeants autochtones et ceux du gouvernement du Canada.

En incluant cet alinéa, allons-nous faire ce que nous reprochons au gouvernement, c'est-à-dire négliger de consulter dûment et de manière appropriée les gouvernements autochtones?

Nous serons bientôt saisis du projet de loi C-6 et du projet de loi C-7 dans lesquels nous tentons de définir la façon dont les peuples autochtones devront se gouverner. Ces projets de loi me posent problème. Nous voilà en train de leur dire comment ils devraient se gouverner. Nous n'avons jamais rencontré face à face leurs dirigeants. Avec tout le respect que je vous dois, je vous rappelle que nous avons des Autochtones dans nos rangs. J'en suis ravie parce que cela nous rappelle que nous devons nous pencher sur la question.

Je viens de Saskatchewan et non pas d'une région inuite. J'aimerais savoir ce qu'en pense la FSIN. Je ne crois pas que notre comité a eu l'occasion de lui poser la question. Les tribunaux disent toujours qu'on ne peut pas interpréter leurs droits; il faut traiter avec leurs dirigeants.

Après ce commentaire destiné au sénateur Joyal, une autre motion dont nous sommes saisis et visant à modifier le projet de loi C-10B par l'ajout d'un nouvel article 5 est une autre énigme qui nous offre peut-être une solution. Et cela me rassure. Si nous l'intégrons dans l'article que nous proposons qui semble être une inversion de la charge de la preuve, une défense d'apparence de droit pour les Autochtones, l'autre partie indiquerait peut-être aux tribunaux que si votre motion diminue la portée de l'article 35, cette autre motion que nous étudions l'annulerait.

**Le sénateur Joyal:** Je vais répondre dans l'ordre aux points que vous avez soulevés.

First, are we putting the onus on the Aboriginal person? My position is that we are not because any prosecutor will have to ask questions before tabling the complaint. The prosecutor will have to look into the reading of those sections of the Criminal Code and ask questions. Am I dealing with an Aboriginal person? Am I dealing with a traditional practice? Am I dealing with hunting or fishing on Aboriginal territory?

Those are the preliminary questions. It is not as if we would take the Aboriginal person and put him or her in the court to answer to a charge.

That is not the way the administration of justice works, as you know. Part of the obligations put on the prosecutor will be to look into the proposed legislation and come to a conclusion. If the conclusion is that that person is not an Aboriginal, but is doing traditional hunting and fishing, he falls under the scope of the proposed legislation. If he is an Aboriginal person, but is inflicting more pain or injury than is traditional, he will have to defend himself.

The onus falls on the person only at the end of the entire process of putting together the investigation, the study of the case and the conclusion that there is no defence. It is not as if we were seizing people and bringing them into the court.

There is the full process, as Senator Nolin well explained yesterday. It is part of the obligation of the prosecutor to determine if the person is covered by the proposed legislation, because it is a defence.

Therefore, it is not essentially only the Aboriginal person who will have to establish that. It will be done at the level of the preliminary investigation. The prosecution will read the proposed legislation.

It is only if the prosecutor comes to the conclusion that the person is responsible under the act that proof would be assembled. Therefore, I do not think that we are putting all the onus on the shoulders of the Aboriginal person per se.

The second question is, "Who is an Aboriginal person?"

**Senator Andreychuk:** Not a person, you are using the word "member." The point I am making is that you did not say "no Aboriginal person," you said "member."

**Senator Joyal:** Let us refer to section 35.2 of the Constitution Act. The Aboriginal peoples of Canada include the Indian, Inuit and Metis people. That means that there are different kinds of Aboriginal people. That is very clear.

What does the Criminal Code say when it mentions "Aboriginal"? In section 718.2(e), it reads:

All available sanctions other than imprisonment that are reasonable in the circumstances should be considered for all offenders, with particular attention to the circumstances of Aboriginal offenders.

Premièrement, est-ce vrai que nous imposons la charge de la preuve aux Autochtones? D'après moi, ce n'est pas le cas puisque le procureur devra se poser des questions avant de déposer la plainte. Le procureur devra examiner les articles du Code criminel et se poser les questions suivantes: Avons-nous affaire à une personne autochtone? Avons-nous affaire à une pratique ancestrale? Avons-nous affaire à une activité de chasse ou de pêche sur un territoire autochtone?

Telles sont les questions préliminaires. Ce n'est pas la même chose que de convoquer la personne autochtone au tribunal pour lui demander de répondre à des accusations.

Comme vous le savez, ce n'est pas de cette manière que fonctionne l'administration de la justice. Une partie des obligations du procureur consistera à examiner le texte législatif que nous proposons et à tirer une conclusion. S'il conclut que la personne n'est pas un Autochtone et qu'elle pratique une activité de chasse et de pêche ancestrale, elle relèvera du projet de loi. S'il s'agit d'un Autochtone, mais qu'il inflige plus de douleur ou de blessure que nécessitée par les pratiques ancestrales, il devra se défendre.

Le fardeau de la preuve n'est imposé à la personne concernée qu'après tout le processus d'enquête, l'étude du cas et la conclusion qu'il n'y a pas de défense. Ce n'est pas comme si l'on arrêta des gens pour les traduire devant un tribunal.

Comme le sénateur Nolin l'a expliqué hier, il y a tout un processus à suivre. Le procureur a l'obligation de déterminer si la personne est concernée par le projet de loi, parce que c'est une défense.

Par conséquent, ce n'est pas essentiellement seulement la personne autochtone qui devra établir cela. Ce sera fait au moment de l'enquête préliminaire. La poursuite prendra connaissance du projet de loi.

C'est seulement si le procureur aboutit à la conclusion que la personne est responsable vis-à-vis de la loi, que la preuve sera constituée. Aussi, je ne pense pas que nous plaçons toute la charge de la preuve sur les épaules de la personne autochtone.

Votre deuxième question était: «Qu'est-ce qu'une personne autochtone?»

**Le sénateur Andreychuk:** Il ne s'agit pas de personne, vous utilisez le mot «membre». Je fais remarquer que vous n'avez pas parlé de «personne autochtone», vous avez utilisé le mot «membre».

**Le sénateur Joyal:** Revenons à l'article 35.2 de la Loi constitutionnelle. «Peuples autochtones du Canada» désigne notamment les Indiens, les Inuits et les Métis. Il y a différents types d'Autochtones. C'est très clair.

Que peut-on lire dans le Code criminel lorsqu'il est question des «Autochtones»? Voici comment se présente par exemple l'alinéa 718.2(e):

L'examen de toutes les sanctions substitutives applicables qui sont justifiées dans les circonstances, plus particulièrement en ce qui concerne les délinquants autochtones.



**Senator Jaffer:** It does not use the word "member."

**Senator Joyal:** Allow me to continue. What is an Aboriginal offender? It is a person, first. To be an Aboriginal person, one must be Indian, Inuit or Metis. The person has to be a member of one of those three groups mentioned.

In other words, you have to be part of one of those groups because the rights to fish and hunt belong to those groups.

The rights do not belong, in theory, to Aboriginal people. They belong to one of those groups. We are dealing with a crime here. We are not dealing with anything other than a crime.

It is very serious. People who claim the exemption have to show that they are members of one of those three groups mentioned in the Constitution Act. It is not only the fact that you are an Aboriginal. It is the fact of being a member of one of those three groups. That is why it is important to maintain consistency with the Constitution.

**Senator Andreychuk:** With respect, I am not disagreeing with any of that. That is precisely what I want to protect. You are using the word "member" as opposed to an "Aboriginal person," and "member" implies a qualification to get into the group. The Constitution does not say that you have to be a "member." It does not say, "A member is..." It talks about "people" being —

One of the dilemmas is to determine who is a member of a certain reserve. Who is a member of a certain tribe? Who is a member of a certain category? Determining membership is the subject of much debate in the Aboriginal field.

How you are using the word "member"? We almost have to define what we mean by "member." Would not one way be to say "a person who is one of the Aboriginal peoples?"

**Senator Joyal:** Could you repeat that, Senator Andreychuk?

**Senator Andreychuk:** I am thinking off the top of my head.

**Senator Joyal:** Who is an Aboriginal?

**Senator Andreychuk:** — who is one of the Aboriginal peoples of Canada. It could be something like that. When you use "member," it is membership in an association, a tribe or of a reserve.

**Senator Joyal:** Your proposal neither widens it nor restricts it. I would not quarrel about this per se because the intention is to restrict it to the Aboriginal people who have treaty rights, the Aboriginal people who can hunt in areas other than where they have ancestral rights. Your proposal does not change that insofar as they have existing rights under the treaty.

I would not quarrel with that as such, but if you want to avoid the interpretation of membership in one of the three groups, as I say, the code mentions "Aboriginal offenders."

**Le sénateur Jaffer:** On n'y retrouve pas le mot «membre».

**Le sénateur Joyal:** Laissez-moi continuer. Qu'est-ce qu'un délinquant autochtone? C'est d'abord une personne. Une personne autochtone est un Indien, un Inuit ou un Métis. Cette personne doit être membre d'un de ces trois groupes mentionnés.

Autrement dit, vous devez faire partie d'un de ces trois groupes, puisque c'est à eux qu'ont été attribués les droits de pêche et de chasse.

En théorie, les droits n'appartiennent pas aux Autochtones. Ils appartiennent à un de ces groupes. Il est question ici d'infraction. Nous ne traitons pas d'autre chose que d'une infraction.

C'est très sérieux. Les gens qui réclament une exemption doivent prouver qu'ils sont membres d'un de ces trois groupes cités dans la Loi constitutionnelle. Il ne suffit pas d'être Autochtone. Il faut être membre d'un de ces trois groupes. Voilà pourquoi il est important de conserver une certaine cohérence avec la Constitution.

**Le sénateur Andreychuk:** Sauf votre respect, je ne suis pas contre tout cela. C'est exactement ce que je veux protéger. Vous employez le mot «membre» plutôt que «personne autochtone», et «membre» implique qu'il faut une certaine qualification pour appartenir au groupe. La Constitution ne précise pas qu'il faut être «membre». Dans la Constitution, il n'est pas question de «membre», mais de «peuple»...

Un des dilemmes consiste à déterminer qui est membre d'une certaine réserve. Qui est membre d'une certaine tribu? Qui est membre d'une certaine catégorie? La reconnaissance du statut de membre fait l'objet de nombreux débats dans le secteur autochtone.

Comment utilisez-vous le mot «membre»? Il faut presque définir ce qu'on entend par le mot «membre». Ne pourrait-on pas dire «une personne issue des peuples autochtones»?

**Le sénateur Joyal:** Pouvez-vous répéter cela, sénateur Andreychuk?

**Le sénateur Andreychuk:** Je dis ce qui me vient à l'idée.

**Le sénateur Joyal:** Qui est un Autochtone?

**Le sénateur Andreychuk:** ... une personne de l'un des peuples autochtones du Canada. Voilà une définition que l'on pourrait retenir. Le mot «membre» que vous utilisez désigne l'appartenance à une association, une tribu ou une réserve.

**Le sénateur Joyal:** Votre proposition ne contribue pas à élargir ni à restreindre la définition. Je ne m'oppose pas à une telle définition, puisque l'intention est de réduire ce droit aux Autochtones qui ont des droits issus de traités, les Autochtones qui peuvent chasser dans des secteurs autres que ceux dans lesquels ils ont des droits ancestraux. Votre proposition ne change rien à cela dans la mesure où ils ont des droits existants issus du traité.

Je ne m'oppose pas à votre proposition, mais si vous voulez éviter l'interprétation du mot «membre» comme une personne appartenant à un des trois groupes, il est question dans le Code de «délinquants autochtones», comme je vous l'ai dit.

The code mentions Aboriginal offenders for a specific reason. The sanction is for anywhere in Canada. It is not restricted to Aboriginal territory. The provision given in 718 is not an exemption if you commit an offence in Aboriginal territory. It is for an offence committed anywhere. Here we are dealing with territorial, limited rights.

**Senator Pearson:** I want to make a comment to Senator Joyal about the nature of the bill. The entire bill is not about animals; it is about people's attitudes to animals. It is important that we keep that in mind.

We are not giving animals rights. We are looking at people and how they respond to animals. That is what evolving.

My thinking is like Senator Milne's. We all agree on the intent. We do not want Aboriginal peoples who have been involved in their traditional practices to be caught up in ways that are inappropriate. That is what we do not want. I am just trying to find the language that will stand up in court.

However, I have a problem. I want to make sure that if we make an amendment, it is one that actually does the job. If it is one that will be argued with or rejected, then we will not have gained anything.

This is why I am more comfortable with the language in the second suggestion. You would have to rewrite your motion, Senator Joyal. We would have to say that no Aboriginal should be convicted. That raises the issue of whether we are making an exemption.

I do not know how the courts would look at this as a Charter issue.

I feel more comfortable with the other wording, which is more general, but which I thought would cover the case. I found Senator Andreychuk's arguments very interesting and rather persuasive. We do not want to be defining Aboriginal rights in a piece of proposed legislation without consultation. That is an interesting point. Whereas the other wording we can safely use.

I am in a similar dilemma to Senator Milne, in that I do not vote either against or for.

**Senator Joyal:** I totally agree with you that this bill is about ruling the conduct of people; it is not about the rights of the animals. If anyone has been quite vocal in this committee on this issue, I think it is I. I do not think this amendment deals with giving formal rights to animals in the way we understand it under our Constitution in Canada. That is clear.

On the second suggestion, I understand that it seems to be much simpler to have two lines rather than so many. I agree with you when you look at it that way. Let us leave all that to the court, because if we include such a long derogative clause in there, we send all the issues back to the court. That is what happens with this general derogation issue.

Here, we are saying that we respect the objective of the bill, which is to reduce pain, suffering and injury to the animal. That is essentially the difference between the two. The long one would say

Le Code mentionne les délinquants autochtones pour une raison précise. La fonction s'applique partout au Canada. Elle n'est pas limitée au territoire autochtone. Les dispositions de l'article 718 ne confèrent aucune exemption à une personne qui commettrait une infraction en territoire autochtone. Elles s'appliquent à une infraction commise partout. Il est question ici de droits territoriaux, limités.

**Le sénateur Pearson:** J'aimerais rappeler au sénateur Joyal la nature du projet de loi. Le projet de loi dans sa totalité ne porte pas sur les animaux; il porte sur les attitudes des humains à l'égard des animaux. Il est important de ne pas l'oublier.

Nous ne donnons pas des droits aux animaux. Nous nous penchons sur le comportement des gens à l'égard des animaux. C'est ce qui nous intéresse.

Je partage le point de vue du sénateur Milne. Nous sommes tous d'accord sur l'intention. Nous ne voulons pas que les Autochtones qui exercent leurs pratiques ancestrales soient indûment inquiétés. Voilà ce que nous voulons éviter. J'essaie de penser à une formulation qui résisterait à toute contestation.

Cependant, j'ai un problème. Si nous adoptons un amendement, je veux m'assurer qu'il sera efficace. Il serait inutile d'adopter un texte qui serait contesté ou rejeté.

C'est pourquoi je suis plus à l'aise avec le libellé de la deuxième suggestion. Sénateur Joyal, il faudrait reformuler votre motion. On devrait dire qu'aucun Autochtone ne devrait être condamné. Cela remet en question l'utilité de proposer une exemption.

Je ne sais pas comment les tribunaux analyseraient cela à la lumière de la Charte.

L'autre libellé me convient mieux. Il est plus général, mais je pense qu'il réglerait la question. Les arguments du sénateur Andreychuk m'ont paru très intéressants et plutôt convaincants. Nous ne voulons pas définir les droits des Autochtones dans un projet de loi sans consultation. C'est un point intéressant. Alors que nous pouvons utiliser sans problème l'autre formulation.

J'ai le même dilemme que le sénateur Milne, dans le sens que je ne peux ni voter pour ni contre.

**Le sénateur Joyal:** Je suis tout à fait d'accord avec vous pour dire que le projet de loi concerne la conduite des gens et non pas les droits des animaux. Si quelqu'un n'a pas hésité à se prononcer sur cette question dans notre comité, c'est bien moi. Je ne pense pas que cet amendement confère des droits formels aux animaux au sens de la Constitution du Canada. C'est clair.

Quant à la deuxième suggestion, je crois qu'il est beaucoup plus simple d'avoir deux plutôt que plusieurs lignes. Je suis d'accord avec vous lorsque vous l'envisagez de cette manière. Laissons tout cela aux tribunaux, puisque si nous incluons ici une disposition dérogatoire si longue, nous remettons tous les problèmes aux tribunaux. Voilà ce qui se produit avec cette dérogation générale.

Nous affirmons que nous respectons l'objectif du projet de loi qui consiste à réduire les douleurs, les souffrances ou les blessures infligées aux animaux. Voilà essentiellement la différence entre les



to the judge, "Do whatever you want, let the court interpret it the way it wants, we do not want to hear about it." While here we are being more circumscribed in what we authorize the court to do.

**Senator Pearson:** I am back to the issue of whether or not you specify an exemption, or whether you do something similar to what we discussed earlier, that is, determining whether an offence has been committed under this part. The court may consider the fact the person was engaged in a traditional Aboriginal practice. In that case, you are not using the phrase "Aboriginal person," and that would bring more specificity to it while avoiding Senator Andreychuk's concern that we should not be defining Aboriginal rights.

**The Deputy Chairman:** We have to take a vote at a certain point this morning.

**Senator Nolin:** She raised a very valid point. I want to answer your question.

**Senator Cools:** Before us is one issue. Senator Milne and Senator Pearson have both referred to another motion that is not before us. The only way we can be discussing the second one is if, somehow or other, they both are before us.

**The Deputy Chairman:** You have a good point, because right from the beginning, I came to the conclusion that we will have to say "yes" or "no" to the proposition of our colleague, Senator Joyal. The other possible amendment will come to a vote only if this proposition of Senator Joyal is not adopted.

**Senator Cools:** However, it is being discussed. We cannot discuss something that is not before us. Maybe we should proceed a little more informally, agree to discuss both of them and see if we can arrive at some consensus, because you cannot defeat the one on the strength of something that is not before us. I am happy that this point has been raised, but it is not currently before us.

**The Deputy Chairman:** What I can say at this stage is that those two texts, the text of Senator Joyal and the text that we prepared, both refer to section 35. It is clear-cut. If this amendment is accepted, the other one will not even be put to a vote. We cannot deal with the same thing twice. In that sense, it was my intention to circulate the other amendment. Perhaps we should do that before we take the vote.

**Senator Cools:** To the extent that it has entered into the discussion accidentally, it has to enter into the discussion formally.

**The Deputy Chairman:** I will not object to that as acting chair. It is obvious that the other amendment was proposed also. However, it will not be put to a vote if this amendment is accepted.

deux formulations. La longue formulation donne carte blanche au juge et laisse le tribunal interpréter la loi à sa manière parce que nous ne voulons pas nous en occuper. Alors qu'ici, nous voulons être plus précis dans ce que nous autorisons les tribunaux à faire.

**Le sénateur Pearson:** Je reviens à la question de prévoir ou non une exemption ou d'opter pour une solution comme celle dont nous avons parlé un peu plus tôt, à savoir de déterminer dans quelle mesure une infraction a été commise en vertu de cette partie. Le tribunal pourra estimer que la personne exerçait une activité autochtone ancestrale. Dans ce cas, vous n'utilisez pas les termes «personne autochtone», et cela apporterait plus de précision tout en évitant de définir les droits autochtones, chose que le sénateur Andreychuk ne veut pas envisager.

**Le vice-président:** À un certain point, ce matin, nous devons nous prononcer par vote.

**Le sénateur Nolin:** Elle a soulevé un point très juste. Je veux répondre à votre question.

**Le sénateur Cools:** Nous examinons une question. Le sénateur Milne et le sénateur Pearson ont fait allusion à une autre motion qui n'est pas actuellement prise en considération. La seule façon de débattre de la deuxième motion est de les examiner toutes les deux ensemble.

**Le vice-président:** C'est un bon argument, car depuis le début, j'en ai conclu que nous devons accepter ou rejeter la proposition de notre collègue le sénateur Joyal. L'autre amendement possible ne sera soumis au vote que si la présente proposition du sénateur Joyal n'est pas adoptée.

**Le sénateur Cools:** Et pourtant, nous en parlons. Nous ne pouvons pas parler d'une question qui n'est pas à l'étude. Nous devrions peut-être procéder de manière un peu plus informelle et accepter de discuter de ces deux questions afin de voir si nous parvenons à un certain consensus, car on ne peut pas rejeter une motion en s'appuyant sur une autre motion qui n'est pas à l'étude. Je suis contente que ce point ait été soulevé, mais il n'est pas actuellement à l'étude.

**Le vice-président:** Tout ce que je peux dire pour le moment, c'est que ces deux textes, celui du sénateur Joyal et celui que nous avons préparé, se rapportent tous deux à l'article 35. C'est évident. Si cet amendement est accepté, l'autre ne sera même pas mis aux voix. Il est impossible de s'exprimer deux fois sur la même chose. Dans ce sens, j'avais l'intention de faire circuler l'autre amendement. Nous devrions peut-être le faire avant de passer au vote.

**Le sénateur Cools:** Puisqu'on en a parlé par hasard, il faut maintenant l'examiner officiellement.

**Le vice-président:** En tant que vice-président, je ne vais pas m'y objecter. Il est évident que l'autre amendement a été lui aussi proposé. Cependant, il ne sera pas mis aux voix si cet amendement est accepté.

**Senator Cools:** I agree with you. What I am trying to say is maybe we should have a way of formally acknowledging that there is another one. Perhaps we do not have to move it; but we can introduce it and circulate it for consideration, and then we can discuss the matter.

**The Deputy Chairman:** Since it is an amendment that was prepared for the Aboriginal senators, I will give the floor to Senator Watt.

**Senator Cools:** I am saying that the discussion can go forward in the context of the two choices. After that, we move to make a formal motion on whichever one we like better. That is a better way to deal with this.

**The Deputy Chairman:** I would like to have the opinion of Senator Watt on this.

**Senator Watt:** I would like to go back to the point that was raised on whether we are adequately consulting with the Aboriginal people. This issue has been around for quite some time, as you know.

**The Deputy Chairman:** For five months.

**Senator Watt:** I have consulted with the people, including before Christmas. They know what the subject matter is. In fact, I was supposed to do a radio program that I keep putting off because I do not know what to say to them yet. They are putting pressure on me and saying, "What is happening? You disarmed us once and now you are taking away our tools. What is going on here? What are we going to have left?" This is the talk within the Inuit community.

I have also made an attempt to inform the Assembly of First Nations on this issue. They were not aware of it because they were not consulted previously. They are aware of it now, however.

I will remind honourable senators who had reservations that I do appreciate that you see the sensitivity of it and do not want to put the Aboriginal people in more of a predicament than they already are. I appreciate the comments that you have made.

However, do you remember a very general amendment that I proposed on the floor of the chamber? Do you remember the time I was ruled out of order by the Speaker? He did not even give me an opportunity for rebuttal. That is what I am afraid of here. It will be said that you have nothing to hang your hat on because it is not specific enough. It is arguable, but the fact is that is the way it was already ruled. I just do not want to take any chances on that because it was on almost the same subject matter, and we are still wrestling with this. This was long before Christmas and it was supposed to be dealt with by now.

**The Deputy Chairman:** It was the whole Senate and it was a different —

**Senator Watt:** If you make it a part of this, maybe that would be a different story, because you are dealing with a specific amendment relating to the issue we are discussing on Senator

**Le sénateur Cools:** Je suis d'accord avec vous, mais il y a peut-être un moyen de reconnaître officiellement qu'il en existe un autre. Il n'est peut-être pas nécessaire d'en faire la proposition, mais nous pouvons le présenter et le faire circuler pour l'examiner et en parler ensuite.

**Le vice-président:** Puisqu'il s'agit d'un amendement préparé par les sénateurs autochtones, je vais laisser la parole au sénateur Watt.

**Le sénateur Cools:** À mon avis, on peut poursuivre le débat en tenant compte des deux choix. Après cela, nous pourrions faire la proposition d'une motion officielle sur le texte qui nous convient le mieux. C'est le meilleur moyen de régler cette question.

**Le vice-président:** J'aimerais avoir l'opinion du sénateur Watt à ce sujet.

**Le sénateur Watt:** Un peu plus tôt, on s'est demandé si les Autochtones avaient été suffisamment consultés. J'aimerais revenir à cette question qui nous préoccupe depuis quelque temps déjà, comme vous le savez.

**Le vice-président:** Depuis cinq mois.

**Le sénateur Watt:** J'ai consulté les gens, même avant Noël. Ils sont au courant de la question. En fait, je devais prendre part à une émission de radio que je ne cesse de reporter parce que je ne sais pas quoi dire. On fait des pressions sur moi, on me demande «Qu'est-ce qui se passe? Vous nous avez déjà désarmés et maintenant vous prenez nos outils. Qu'est-ce qui se passe? Que va-t-il nous rester?» Voilà ce qu'on dit dans la communauté inuite.

J'ai aussi tenté d'informer l'Assemblée des premières nations au sujet de cette question. Les membres de l'Assemblée n'étaient pas au courant, parce qu'ils n'ont pas été consultés au préalable. Maintenant, par contre, ils sont au courant.

Je tiens à dire aux honorables sénateurs qui avaient des réserves que j'apprécie qu'ils soient sensibles à cette question et qu'ils ne veulent pas aggraver la situation déjà précaire que connaissent actuellement les Autochtones. J'apprécie les commentaires que vous avez faits.

Mais, vous souvenez-vous de l'amendement très général que j'avais proposé à la Chambre? Vous souvenez-vous du jour où le président avait décrété que j'enfreignais le Règlement? Il ne m'avait même pas donné la possibilité de réfuter. C'est ce que je crains ici. On dira que la motion manque de substance parce qu'elle n'est pas assez précise. C'est contestable, mais c'est la décision qui a déjà été rendue. Je ne veux pas prendre de risques à ce sujet, parce que c'est pratiquement la même question et que nous essayons toujours de trouver une solution. Tout cela a commencé longtemps avant Noël et nous étions censés avoir réglé la question à l'heure actuelle.

**Le vice-président:** C'était différent, parce que c'était une séance plénière du Sénat...

**Le sénateur Watt:** Ce serait peut-être différent si on l'intégrait à cette motion, puisqu'on débat d'un amendement précis se rapportant à la question que soulève l'amendement du sénateur



Joyal's amendment. If we include this in there, to give it double protection, what do I care if you want to put a double protection in there? However, I do not think it will fly. That is the problem.

**Senator Cools:** Since we can now freely talk about the two, maybe what is required is a sort marriage of the two. Senator Joyal's amendment — even if it has one or two wording problems that we could fix — was quite narrow.

He was proposing this particular amendment to protect people in the area of hunting and fishing practices. His proposal did not address all Aboriginal rights under the Constitution, but only rights in respect of the subject matter of the bill.

The other proposal, from the Chairman, is far broader and speaks to all Aboriginal rights under section 35.

**The Deputy Chairman:** — in the bill that is before us, Bill C-10B.

**Senator Cools:** No, I am sorry, but the act before us will not be Bill C-10B; it will be the Criminal Code.

**The Deputy Chairman:** The answer is clear-cut, "in this act," which is Bill C-10B.

**Senator Cools:** No, it is not "in this act" in Bill C-10B. It is in the Criminal Code, although I am not the lawyer.

**Senator Jaffer:** Senator Cools is right about that.

**Senator Milne:** That was the change that I was going to suggest when we came around to discussing this issue. We should narrow it down to "this part," not "this act."

**The Deputy Chairman:** I would obviously agree with that.

**Senator Cools:** Have you circulated it?

**The Deputy Chairman:** There is no doubt about it in the French version: "cette loi." It cannot be anything other than Bill C-10B.

**Senator Nolin:** I have two points. On that point specifically, when we studied the military justice system we made that error, of not being specific in our reference to "this act." In that case, "this act" became the global act in which those amendments would be introduced. That is why the review introduced by the minister would be of the act or the justice system. We will see what we end up with.

I want to answer an important question raised by Senator Pearson.

Yes, this bill speaks to individual human behaviour. That is exactly what I was referring to when I said to Senator Jaffer earlier this morning that Senator Joyal's amendment introduced the *Ménard* test with the Aboriginal rights. It could have been similar to the blanket amendment proposed by Senator Beaudoin, referring to rights under section 35. Senator Joyal is adding the

Joyal. Vous voulez l'inclure ici sans lui donner une double protection, mais à quoi bon, selon moi, lui donner une double protection? Je pense que cela ne fonctionnera pas. C'est le problème.

**Le sénateur Cools:** Puisque maintenant nous pouvons parler des deux textes, je peux dire que ce qu'il nous faut est peut-être une sorte de combinaison des deux. L'amendement du sénateur Joyal — même s'il comporte un ou deux problèmes de formulation que nous pouvons régler — était assez restreint.

Il proposait cet amendement afin de protéger les pratiques de chasse et de pêche des habitants de la région. Sa proposition ne prenait pas en compte tous les droits des Autochtones prévus par la Constitution, mais seulement des droits visés par le projet de loi.

L'autre proposition, émanant du président, est beaucoup plus large et englobe tous les droits alloués aux Autochtones en vertu de l'article 35.

**Le vice-président:** ... dans le projet de loi dont nous sommes saisis, le projet de loi C-10B.

**Le sénateur Cools:** Non, la loi qui est à l'étude ne sera pas le projet de loi C-10B; ce sera le Code criminel.

**Le vice-président:** La réponse est claire. Quand on dit «dans cette loi», on parle du projet de loi C-10B.

**Le sénateur Cools:** Non, je ne suis pas avocate, mais ce n'est pas «dans cette loi», dans le projet de loi C-10B. C'est dans le Code criminel.

**Le sénateur Jaffer:** Le sénateur Cools a raison.

**Le sénateur Milne:** Voilà le changement que je voulais proposer lorsque nous avons commencé à en parler. Dans la version anglaise, il faudrait dire «this part» et non pas «this act».

**Le vice-président:** Je partage bien évidemment ce point de vue.

**Le sénateur Cools:** L'avez-vous distribué?

**Le vice-président:** Dans la version française, il n'y a pas l'ombre d'un doute puisqu'on dit «cette loi». Il ne peut s'agir d'autre chose que du projet de loi C-10B.

**Le sénateur Nolin:** J'ai deux remarques à faire. À ce sujet précisément, lorsque nous avons étudié le système de justice militaire, nous avons fait cette même erreur de manquer de précision dans notre référence à «cette loi». Dans ce cas-là, «cette loi» était la loi générale à laquelle ces amendements ont été apportés. C'est pourquoi, la révision apportée par le ministre s'appliquerait à la loi ou au régime juridique. Nous verrons le résultat.

Je vais répondre à une importante question posée par le sénateur Pearson.

Oui, le projet de loi traite du comportement humain personnel. J'y faisais exactement allusion lorsque j'ai dit au sénateur Jaffer un peu plus tôt ce matin que l'amendement du sénateur Joyal introduisait le critère *Ménard* dans les droits autochtones. Cela aurait pu être la même chose avec l'amendement général proposé par le sénateur Beaudoin qui faisait allusion aux droits prévus à

human behaviour — similar to the *Ménard* decision. Justice Lamer said that it was not only the lawful act of killing a dog because a contract was received from the City of Ottawa to do it; the way in which the dog was killed was not legal because there was unnecessary pain.

In the last part of the amendment, Senator Joyal is adding the human behaviour element requested by *Ménard*. We recognize the rights of Senator Watt and Senator Adams, but in addition to that, we are narrowing the exercise of those blanket rights. Senator Joyal's amendment is better than saying nothing. The amendment allows the rights, but how the rights are exercised will count.

**Senator Adams:** It is true. I received Senator Nolin's agreement earlier on the hunting rights. I have a card here from the Nunavut land claim, which confirms my right to hunt. I do not need a licence. I am able to get a general hunting licence and I do not have to pay for it. I need to track every year how many caribou I kill or how much fish I catch and send the form back to NTI. Senator Watt also received one.

Over five years ago, we dealt with Bill C-68. Mr. Allan Rock, Senator Watt and I discussed gun control. Mr. Rock partially agreed to recognize the Aboriginal people. In the end, when asked if he was still concerned about the Aboriginals, he said that we are all Canadian; we are all human; and we are all the same. That is what he said to us.

**The Deputy Chairman:** We had the debate on the exemption and it is closed now.

**Senator Adams:** After that passed, and if we do not have an amendment, we will be the same as everyone else. You and I will be no different. In other words, I would have no more right to hunt. If this bill were passed, a person married to an Inuit would be charged. Right now, the NTI allows the passing of the licence to harvest and hunt to a white person married to an Inuit and with a family. With the bill passed, such people would be charged, even living in Nunavut with a family.

**The Deputy Chairman:** We will take a vote on this because we are obviously divided. First, we will hear from Senator Banks.

**Senator Banks:** As you know, I am a temporary member of this committee. I would hope that, because you are dealing with matters relevant to the Criminal Code and people's rights, you would be careful not to follow the example of the committee that designed a camel when it set out to design a horse, and given the discussion, that great care will be taken over any amendment of this bill.

l'article 35. Le sénateur Joyal ajoute l'élément du comportement humain — comme dans l'arrêt *Ménard*. Le juge Lamer avait déclaré que c'était un acte licite de tuer un chien puisque la ville d'Ottawa en avait donné l'autorisation; c'est la manière dont le chien avait été tué qui n'était pas légale, parce qu'elle causait une douleur inutile.

Dans la dernière partie de l'amendement, le sénateur Joyal ajoute l'élément du comportement humain exigé par l'arrêt *Ménard*. Nous reconnaissons les droits du sénateur Watt et du sénateur Adams, mais nous restreignons l'exercice de ces droits généraux. L'amendement du sénateur Joyal, c'est mieux que rien. Il reconnaît les droits, mais c'est la façon dont ils seront exercés qui compte.

**Le sénateur Adams:** C'est vrai. J'ai reçu l'accord du sénateur Nolin un peu plus tôt sur les droits de chasse. J'ai reçu, après les négociations territoriales sur le Nunavut, une carte qui confirme mon droit de chasse. Je n'ai pas besoin de permis. Je peux obtenir un permis de chasse général sans avoir à le payer. Il me suffit de relever chaque année combien de caribous j'ai tués ou combien de poissons j'ai attrapés et de retourner ces informations au NTI. Le sénateur Watt a aussi sa carte.

Depuis cinq ans, nous sommes aux prises avec le projet de loi C-68. M. Allan Rock, le sénateur Watt et moi-même avons parlé du contrôle des armes à feu. M. Rock a accepté partiellement de reconnaître les Autochtones. En fin de compte, lorsqu'on lui a demandé son point de vue sur les Autochtones, il a dit que nous étions tous Canadiens; que nous étions tous humains; et que nous étions tous sur le même plan. Voilà ce qu'il nous a dit.

**Le vice-président:** Il y a eu un débat sur l'exemption, mais il est maintenant terminé.

**Le sénateur Adams:** Une fois que la loi sera adoptée, si nous ne présentons pas d'amendement, nous nous trouverons sur le même plan que tout le monde. Il n'y aura aucune différence entre vous et moi. Autrement dit, je n'aurai plus le droit de chasser. Si le présent projet de loi était adopté tel quel, le conjoint d'une personne inuite serait en infraction. Actuellement, le NTI autorise la transmission du permis de récolter et de chasser à un conjoint blanc marié à une personne inuite et chef de famille. Si le projet de loi est adopté, de tels chefs de famille vivant dans le Nunavut seront en infraction s'ils pratiquent la chasse.

**Le vice-président:** Nous allons passer au vote, parce que nous sommes clairement partagés. Nous allons d'abord donner la parole au sénateur Banks.

**Le sénateur Banks:** Comme vous le savez, je prends part temporairement à votre comité. Je tiens à vous mettre en garde et vous demander de ne pas suivre l'exemple du comité qui a inventé le chameau alors qu'on lui demandait de concevoir un cheval. En effet, il s'agit de questions qui relèvent du Code criminel et qui touchent les droits de la population et j'espère qu'après ce débat, vous accorderez le plus grand soin à tous les amendements apportés au projet de loi.



I have two questions, and I seek legal advice. We are now properly discussing both of the amendments before us.

An Aboriginal person, however it is expressed, can carry out these practices in any area in which Aboriginal peoples have harvesting rights. The other amendment properly before us says, in essence, that any person who is a member of the Aboriginal peoples of Canada can do so in any area in which Aboriginal peoples have harvesting rights.

**The Deputy Chairman:** You are reading the same thing.

**Senator Milne:** That was the other one from yesterday.

**Senator Banks:** Forget the non-derogation clause. I am worried about Senator Joyal's amendment. Senator Adams has a card that permits him to hunt certain animals in a specific area. He would not agree that a member of a Cree Nation from Southern Saskatchewan could come to his area and hunt those animals.

As it presently stands, this amendment says that any Aboriginal person in Canada can go into any area in Canada in which any Aboriginal person has any rights and shoot any animal. I do not think that we want to do that. I am right about that?

I seek instruction on a more general question. The bill, as I understand it, says that it is an offence under the act for someone to wilfully or recklessly cause an animal unnecessary pain, suffering or injury. That means a person can cause necessary pain, suffering or injury — by implication.

I know that you already considered this. However, proposed section 182.5 goes further than anything else in the Criminal Code and says that, "For greater certainty, subsection 8(3) applies in respect of proceedings for an offence under this Part."

**Senator Milne:** That was replaced yesterday during clause by clause.

**Senator Nolin:** It does not exist any more.

**Senator Joyal:** Thank you.

**The Deputy Chairman:** Are we ready for the vote? We must take a decision.

It is moved by Senator Joyal that Bill C-10B be amended as indicated this morning. Senator Joyal may read the final text for us.

**Senator Joyal:** I would move:

That Bill C-10B be amended in clause 2, on page 3, by adding after line 10, the following:

"(3) No person shall be convicted of an offence under paragraph 1(a) if the pain, suffering, injury or death is caused in the course of traditional hunting, trapping or fishing practices carried out about a person who is one of the Aboriginal people of Canada in any area in which

J'ai deux questions et j'ai besoin de l'avis d'un expert. Nous examinons actuellement les deux amendements qui nous sont proposés.

Une personne autochtone, quelle que soit la formulation, peut exercer ces activités dans n'importe quelle région où les peuples autochtones disposent de droits de récolte. L'autre amendement qui nous est soumis propose essentiellement que n'importe quelle personne qui est membre des peuples autochtones du Canada puisse exercer ces activités dans n'importe quelle région où les peuples autochtones disposent de droits de récolte.

**Le vice-président:** Mais vous lisez la même chose.

**Le sénateur Milne:** C'est l'autre texte d'hier.

**Le sénateur Banks:** Oublions la clause de non-dérogation. J'ai des réserves au sujet de l'amendement du sénateur Joyal. Le sénateur Adams a une carte qui lui permet de chasser certains animaux dans un secteur précis. Il ne voudrait pas qu'un membre de la nation crie du sud de la Saskatchewan vienne dans son secteur pour chasser ces animaux.

Dans l'état actuel des choses, cet amendement affirme qu'une personne autochtone du Canada peut se rendre dans n'importe quelle région du pays où les Autochtones ont de tels droits et chasser n'importe quel animal. Je ne pense pas que cela soit ce que nous voulons. Est-ce que vous me suivez?

J'aimerais avoir votre avis sur une question plus générale. Le projet de loi, selon moi, stipule qu'il y a infraction à la loi lorsqu'une personne cause inutilement à un animal une douleur, une souffrance ou une blessure. On peut en déduire qu'une personne peut être amenée à infliger par nécessité une douleur, une souffrance ou une blessure.

Je sais que vous avez déjà réfléchi à cette question. Cependant, l'article 182.5 tel que proposé va plus loin que toutes les autres dispositions du Code criminel puisqu'il se présente comme suit: «Il est entendu que le paragraphe 8(3) s'applique aux procédures relatives à une infraction en vertu de la présente partie.»

**Le sénateur Milne:** Nous l'avons remplacé hier lors de l'examen article par article.

**Le sénateur Nolin:** Cet article a été éliminé.

**Le sénateur Joyal:** Merci.

**Le vice-président:** Sommes-nous prêts à passer au vote? Nous devons prendre une décision.

Le sénateur Joyal propose que le projet de loi C-10B soit modifié de la façon présentée ce matin. Le sénateur Joyal peut lire pour nous la version finale du texte.

**Le sénateur Joyal:** Je propose:

Que le projet de loi C-10B soit modifié à l'article 2, à la page 3, par adjonction, après la ligne 13, de ce qui suit:

(3) Nul ne peut être déclaré coupable de l'infraction visée à l'alinéa 1a) si la douleur, la souffrance, la blessure ou la mort est causée pendant l'exercice, par une personne issue des peuples autochtones du Canada, de pratiques ancestrales de chasse, de piégeage ou de pêche dans une

Aboriginal people have harvesting rights under or by virtue of existing Aboriginal or treaty rights within the meaning of section 35 of the *Constitution Act*, 1982, and any pain, suffering or injury caused is no more than is reasonably necessary in the carrying out of those traditional practices.”.

The motion reads as follows in French:

Que le projet de loi C-10B soit modifié, à l'article 2, à la page 3, par adjonction, après la ligne 13, de ce qui suit:

«(3) Nul ne peut être déclaré coupable de l'infraction visée à l'alinéa (1)a) si la douleur, la souffrance, la blessure ou la mort est causée pendant l'exercice, par une personne issue des peuples autochtones du Canada, de pratiques ancestrales, de chasse, de piégeage ou de pêche dans une zone où les peuples autochtones possèdent des droits de récolte découlant des droits existants — ancestraux ou issus de traités — au sens de l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982, et que la douleur, la souffrance ou la blessure se limite à ce qui est raisonnablement nécessaire à ces pratiques ancestrales.».

**The Deputy Chairman:** That is the motion before us. Is it agreed?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** Abstain.

**Senator Cools:** Let the record show that some senators wish to abstain.

**Senator Milne:** I abstain.

**Senator Cools:** It is important to Senator Milne that the record show that she abstained.

**Senator Beaudoin:** We should call the roll.

**Senator Cools:** We need only record it.

**Senator Beaudoin:** Abstain.

**Senator Andreychuk:** Abstain.

**Senator Baker:** Agreed.

**Senator Banks:** With apologies, Senator Joyal, I am opposed.

**Senator Joyal:** You have to apologize to the Aboriginal peoples, senator, not to me.

**Senator Cools:** I support the proposal.

**Senator Hubley:** I support it.

**Senator Jaffer:** No.

**Senator Joyal:** Agreed.

**Senator Milne:** Abstain.

**Senator Nolin:** Agreed.

**Senator Pearson:** Abstain.

**Senator Stratton:** Abstain.

zone où les peuples autochtones possèdent des droits de récolte découlant des droits existants — ancestraux ou issus de traités — au sens de l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982, et que la douleur, la souffrance ou la blessure se limite à ce qui est raisonnablement nécessaire à ces pratiques ancestrales.

La motion en anglais se lit comme suit:

That Bill C-10B be amended in clause 2, on page 3, by adding after line 10, the following:

“(3) No person shall be convicted of an offence under paragraph 1(a) if the pain, suffering, injury or death is caused in the course of traditional hunting, trapping or fishing practices carried out by a person who is one of the Aboriginal people of Canada in any area in which Aboriginal people have harvesting rights under or by virtue of existing Aboriginal or treaty rights within the meaning of section 35 of the *Constitution Act*, 1982, and any pain, suffering or injury caused is no more than is reasonably necessary in the carrying out of those traditional practices.”

**Le vice-président:** C'est la motion qui était à l'étude. La motion est-elle adoptée?

**Des voix:** D'accord.

**Des voix:** Abstention.

**Le sénateur Cools:** Il faut que le compte rendu précise que certains sénateurs veulent s'abstenir.

**Le sénateur Milne:** Je m'abstiens.

**Le sénateur Cools:** Il est important pour ma collègue le sénateur Milne que le compte rendu précise qu'elle s'est abstenue.

**Le sénateur Beaudoin:** Nous devrions faire l'appel.

**Le sénateur Cools:** Il suffit d'enregistrer les votes.

**Le sénateur Beaudoin:** Je m'abstiens.

**Le sénateur Andreychuk:** Je m'abstiens.

**Le sénateur Baker:** D'accord.

**Le sénateur Banks:** Avec mes excuses, sénateur Joyal, je m'oppose.

**Le sénateur Joyal:** C'est aux peuples autochtones que vous devrez présenter vos excuses, sénateur, pas à moi.

**Le sénateur Cools:** J'appuie la proposition.

**Le sénateur Hubley:** Je donne mon appui.

**Le sénateur Jaffer:** Non.

**Le sénateur Joyal:** D'accord.

**Le sénateur Milne:** Je m'abstiens.

**Le sénateur Nolin:** D'accord.

**Le sénateur Pearson:** Je m'abstiens.

**Le sénateur Stratton:** Je m'abstiens.



**Ms. Marcy Zlotnick, Clerk of the Committee:** Yeas — 5, Nays — 2, Abstentions — 5.

**The Deputy Chairman:** Carried.

**Senator Andreychuk:** I know that some have voted against it and a comment was made. I am not sure if it was intended for those of us who abstained, but I do object to the inference that if we did not vote for it, that somehow we are not concerned about the Aboriginal peoples. It is precisely for that reason that I abstained.

I want to seek legal advice. This is the first time in this committee that we have considered a motion without having sought drafting advice beyond our members, particularly when there have been so many variations in interpretation by some very eminent lawyers around this table.

Therefore, no comments should be made. We will have the opportunity to reflect on this and decide whether we are in favour of or against it on the third reading.

No aspersions should be cast on any of us about our commitment to Aboriginal people, because we can check our records. Whether this is new- or old-wave paternalism, I have never questioned Canadian politicians' sincerity in helping Aboriginal people. However, sometimes, in wanting to help, we have hindered them. By abstaining, I will be certain of time to reflect.

The second point of order is that we received a message to continue with this matter from the house. There was some agreement that the first paragraph of the message was within the traditional rules and practices of the two Houses. The second, where the House disapproved of what the Senate did, is totally inappropriate.

Therefore, I would suggest that when we report back, there be a short observation that we are doing so on the basis of paragraph 1 alone — we need not comment on paragraph 2 — and continue the dialogue. We should be very careful not to accept the precedent of the House disapproving of us.

**The Deputy Chairman:** There will be observations anyway.

**Senator Joyal:** I would like to certainly seize the first opportunity, Mr. Chairman, to apologize if my remark was hurtful. I have the greatest respect for the capacity and right of all senators around this table to express their wishes. I have never doubted the commitment of senators, especially Senator Andreychuk, who has always spoken in the interest of Aboriginal peoples — and I have been on this committee for five years.

Senator Banks has also been expressing interest in Bill C-5. I have read the transcripts of all the sittings of the Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources.

**Mme Marcy Zlotnick, greffière du comité:** 5 voix pour, 2 voix contre, 5 abstentions.

**Le vice-président:** L'amendement est adopté.

**Le sénateur Andreychuk:** Je sais que certains ont voté contre et que quelqu'un a fait un commentaire. Je ne sais pas s'il s'adressait à ceux d'entre nous qui se sont abstenus, mais je n'accepte pas qu'on laisse entendre que, si nous n'avons pas voté pour, c'est parce que nous ne nous préoccupons pas de la situation des Autochtones. C'est précisément pour cette raison-là que je me suis abstenue.

J'aimerais avoir un avis juridique. C'est la première fois, au comité, que nous avons dû nous pencher sur une motion sans demander de conseils de rédaction en dehors des membres du comité, d'autant plus que les éminents avocats assis autour de cette table ont proposé de très nombreuses interprétations différentes.

Il n'y a donc pas lieu de faire des commentaires. Nous aurons l'occasion d'y réfléchir et de décider si nous sommes pour ou si nous sommes contre au moment de la troisième lecture.

Personne n'a le droit de nous critiquer au sujet de notre engagement envers les Autochtones, parce que pouvons montrer notre bilan à cet égard. Que ce soit du paternalisme à l'ancienne ou à la nouvelle mode, je n'ai jamais mis en doute la sincérité des politiciens canadiens dans leur désir d'aider les Autochtones. Mais en voulant les aider, il nous est arrivé de leur nuire. En m'abstenant, je suis certaine d'avoir le temps de réfléchir.

Mon deuxième rappel au Règlement porte sur le fait que nous avons reçu un message nous demandant de poursuivre ce débat amorcé à la Chambre. Nous étions à peu près d'accord pour dire que le premier paragraphe de ce message était conforme aux règles et aux pratiques des deux chambres. Mais le deuxième, dans lequel la Chambre désapprouvait ce qu'avait fait le Sénat, est tout à fait inapproprié.

Je suggère donc que, quand nous présenterons notre rapport, nous y fassions une brève observation pour indiquer que nous nous fondons uniquement sur le paragraphe (1) — nous n'avons pas besoin de commenter le paragraphe (2) — et que nous poursuivons le dialogue. Nous devons éviter soigneusement d'accepter le précédent que représente cette désapprobation de la Chambre.

**Le vice-président:** Il y aura des observations de toute façon.

**Le sénateur Joyal:** J'aimerais profiter de la première occasion qui m'est offerte, monsieur le président, pour m'excuser si ma remarque a blessé quelqu'un. J'ai le plus grand respect pour la capacité de tous les sénateurs assis autour de cette table et pour leur droit d'exprimer leurs vœux. Je n'ai jamais douté de l'engagement des sénateurs, en particulier du sénateur Andreychuk, qui a toujours défendu les intérêts des peuples autochtones — et je siège au comité depuis cinq ans.

Le sénateur Banks a également manifesté de l'intérêt pour le projet de loi C-5. J'ai lu les transcriptions de toutes les séances du Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles.

I apologize to my colleagues if I hurt them. It was not my purpose.

**Senator Nolin:** I wish to apologize if I, in any way, hurt any of my colleagues. I believe strongly in the appropriateness of this amendment.

**Senator Jaffer:** Can the committee look at whether the House has jurisdiction in that which Senator Andreychuk mentioned?

**Senator Joyal:** We have to finish adopting the bill.

**The Deputy Chairman:** There is a technique that we have to follow. It will be difficult to report today, but we will try to do it. There will be observations, and we will refer to the story.

**Senator Cools:** We have to find out what the observations are.

**The Deputy Chairman:** We will have to make some observations and we will take into account what you have said.

**Senator Milne:** We should continue with the vote on the bill and get that over, and then talk about the observations, because I have something to add to what Senator Andreychuk said.

**The Deputy Chairman:** Is it your pleasure to adopt clause 2 as amended?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Deputy Chairman:** We dealt with clauses 3, 4 and 5 yesterday. We are now returning to the beginning of this bill, to the short title. Shall clause 1, the short title, carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Deputy Chairman:** Shall the preamble carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Deputy Chairman:** Shall the title carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Deputy Chairman:** Is it agreed that this bill be adopted as amended?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Deputy Chairman:** Is it agreed that the bill be reported as amended?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Cools:** Before we go on to that part, I think you were talking about observations. Perhaps we should discuss the reporting of the bill, and whether members want any observations, before we take that decision.

**The Deputy Chairman:** On this question, I would like to hear Senator Jaffer and Senator Milne.

Toutes mes excuses à mes collègues si je les ai blessés. Ce n'était pas mon intention.

**Le sénateur Nolin:** Je tiens à m'excuser moi aussi si j'ai blessé l'un ou l'autre de mes collègues d'une manière ou d'une autre. Je suis convaincu du bien-fondé de cet amendement.

**Le sénateur Jaffer:** Le comité peut-il examiner si la Chambre avait compétence pour faire ce que le sénateur Andreychuk a mentionné?

**Le sénateur Joyal:** Nous devons terminer l'adoption du projet de loi.

**Le vice-président:** Nous avons une technique à suivre. Ce sera difficile de faire rapport du projet de loi aujourd'hui, mais nous allons essayer. Il y aura des observations, et nous allons mentionner cet incident.

**Le sénateur Cools:** Nous devons savoir quelles sont ces observations.

**Le vice-président:** Nous allons devoir faire quelques observations et nous tiendrons compte de ce que vous avez dit.

**Le sénateur Milne:** Nous devrions poursuivre notre étude du projet de loi et en finir avec les votes, après quoi nous pourrions parler de ces observations parce que j'aimerais ajouter quelque chose à ce qu'a dit le sénateur Andreychuk.

**Le vice-président:** Plaît-il au comité d'adopter l'article 2 modifié?

**Des voix:** D'accord.

**Le vice-président:** Nous avons réglé hier le cas des articles 3, 4 et 5. Nous retournons maintenant au début du projet de loi, au titre abrégé. L'article 1, au sujet du titre abrégé, est-il adopté?

**Des voix:** D'accord.

**Le vice-président:** Le préambule est-il adopté?

**Des voix:** D'accord.

**Le vice-président:** Le titre est-il adopté?

**Des voix:** D'accord.

**Le vice-président:** Le projet de loi modifié est-il adopté?

**Des voix:** D'accord.

**Le vice-président:** Le comité est-il prêt à faire rapport du projet de loi modifié?

**Des voix:** D'accord.

**Le sénateur Cools:** Avant que nous passions à l'autre partie, je pense que vous avez parlé d'observations. Nous devrions peut-être discuter de notre rapport sur le projet de loi et des observations que les membres du comité voudraient y inclure avant de prendre cette décision.

**Le vice-président:** Sur cette question, j'aimerais entendre le sénateur Jaffer et le sénateur Milne.



**Senator Jaffer:** We should make a very strong observation that the Minister of Justice needs to look at the commitment he made to Aboriginal peoples. A commitment that is made here to the committee should be followed up; it should not be taken lightly. If we can please get the exact wording of the commitment that the minister made — because I was not sitting in committee then — and then make sure that that is a very strong observation.

**Senator Milne:** I quite agree with that. It is absolutely in order for this committee to do that. However, I have some concerns about Senator Andreychuk's observation. I agree with it completely, but I have some concerns about mentioning it in our observations. It seems to me that this is outside the purview of this particular committee, and the Speaker has already ruled on it. It was not something that was referred to this committee, and I do not really think that we should be putting it into the observations on this bill.

**The Deputy Chairman:** You do not want that in the observations?

**Senator Milne:** No.

**Senator Joyal:** I share the views of Senator Milne. I think that it would be appropriate to discuss the point raised by Senator Andreychuk when we are on third reading, before the bill is sent to the other place.

The message of the House of Commons is not referred per se to this committee. What is referred to this committee is this document, essentially. Therefore, I agree with you. Perhaps I would have some comments to propose to honourable senators on the message of the House of Commons, on the basis, of course, of the ruling of the Speaker, as Senator Milne has said; but I think we should raise that in third reading.

**Senator Andreychuk:** I will not press for that to be included in observations. I already have it on the record; and I will take every opportunity, through the process of this bill, to keep noting that paragraph 2 is an inappropriate message from the House. Paragraph 1 was entirely appropriate and within their discretion. It is noted on the record.

**The Deputy Chairman:** This bill is unique, in a way. It is the only one that has given birth to a certain precedent. Obviously, the chair will raise it; I will also. We will speak about this in the Senate, because this is the first time that we are creating a parliamentary precedent. I intend to speak a good deal about this because it is very important.

**Senator Joyal:** The House has said there is no precedent in its message.

**Senator Banks:** As a point of order and for the record, I took no offence whatever, speaking personally, from anything any senators here present said. However, I wish the record to show that the reason I voted against this amendment had nothing to do with any lack of concern, as Senator Watt and Senator Adams know, for the rights of Aboriginal peoples, but rather, unless I

**Le sénateur Jaffer:** Nous devrions insister sur le fait que le ministre de la Justice doit réfléchir à l'engagement qu'il a pris envers les peuples autochtones. Cet engagement pris ici même, devant le comité, doit avoir des suites; il ne doit pas être pris à la légère. J'aimerais bien que nous retrouvions les termes exacts de l'engagement pris par le ministre — parce que je n'étais pas au comité à ce moment-là — et que nous fassions une observation très ferme à ce sujet-là.

**Le sénateur Milne:** Je suis parfaitement d'accord. Le comité est tout à fait justifié de le faire. Mais je me pose certaines questions sur le commentaire qu'a fait le sénateur Andreychuk. Je suis tout à fait de son avis, mais je me demande si nous devrions mentionner cela dans nos observations. Il me semble que cela ne relève pas du mandat de notre comité et que le Président s'est déjà prononcé là-dessus. Il ne s'agit pas d'une question renvoyée au comité, et je ne suis pas certaine que nous devions en parler dans nos observations sur le projet de loi.

**Le vice-président:** Vous ne voulez pas que cela figure dans les observations?

**Le sénateur Milne:** Non.

**Le sénateur Joyal:** Je suis d'accord avec le sénateur Milne. Je pense qu'il serait approprié de discuter de la question soulevée par le sénateur Andreychuk quand nous en serons à la troisième lecture, avant que le projet de loi soit renvoyé à l'autre endroit.

Le message de la Chambre des communes n'a pas été renvoyé en tant que tel à notre comité. C'est ce document-ci qui nous a été renvoyé, essentiellement. Donc, je suis d'accord avec vous. J'aurais peut-être des commentaires à proposer aux honorables sénateurs au sujet du message de la Chambre des communes, en fonction, évidemment, de la décision du Président, comme l'a dit le sénateur Milne; mais je pense que nous devrions soulever cela à l'étape de la troisième lecture.

**Le sénateur Andreychuk:** Je n'insisterai pas pour que ce soit inclus dans nos observations. Je l'ai déjà souligné pour le compte rendu et je vais profiter de toutes les occasions possibles, tout au long de l'étude du projet de loi, pour continuer à dire que le paragraphe (2) constitue un message inapproprié de la Chambre. Le paragraphe (1) était entièrement approprié et conforme aux prérogatives de la Chambre. C'est noté dans le compte rendu.

**Le vice-président:** Ce projet de loi est tout à fait particulier, en un sens. C'est le seul à avoir créé un précédent. De toute évidence, le président va le souligner; moi aussi. Nous allons en parler au Sénat parce que c'est la première fois que nous créons un précédent parlementaire. J'ai l'intention d'en parler longuement parce que c'est très important.

**Le sénateur Joyal:** La Chambre a affirmé qu'il n'y avait pas de précédent dans son message.

**Le sénateur Banks:** J'invoque le Règlement, pour le compte rendu. Je n'ai pas été insulté, personnellement, par ce qu'ont pu dire les sénateurs présents ici. Mais je tiens à préciser pour le compte rendu que, si j'ai voté contre cet amendement, cela n'a rien à voir avec un manque d'intérêt pour les droits des peuples autochtones, comme le savent le sénateur Watt et le sénateur

completely misunderstand it, because it contravenes existing treaties. I am afraid that it does, and I do not think that we wanted to do that.

**The Deputy Chairman:** That is why you have the right to vote against it.

**Senator Banks:** I wanted honourable senators to understand the basis on which I voted against it.

**Senator Cools:** I wanted to add to what Senator Andreychuk had raised. I believe Senator Joyal was speaking for a lot of members of this committee when he said that you are held in very high esteem. I just wanted to say that. In respect of observations

**Senator Andreychuk:** May I just interject? Unfortunately, we did not have this meeting scheduled, and I agreed to another commitment, to take the chair at twelve o'clock. I did not personally take offence. I took offence on behalf of all the parliamentarians in Canada, both provincially and federally, who do care deeply about Aboriginal rights. I do not want us to be divided, any more than I think it is appropriate when the Aboriginal communities are divided. I think we have common cause here, so let us stick together. It was not about me personally; it was about lawmakers. Thank you for caring anyway.

**Senator Cools:** I just wanted to let you know that Senator Joyal was speaking for a lot of people.

Chairman, we keep talking about observations, but if we are going to make some, I certainly would like an opportunity to see these observations and to pronounce an opinion on them. In the other committees that I have served on, the observations did not just spring out of the air. They sprang out of committee discussion.

I am very interested in knowing what these observations will be, and I would love to see a copy of them. I do believe the committee should approve of them before they move forward in reporting to the chamber. That is the first point.

The second point is, contrary to what has been said here, the pronouncements in one of the paragraphs in the message from the House of Commons directly affect this committee. It is this committee, after all, that divided the bill, or asked staff to do the dividing of the bill, but in fact, the committee spent very little time on that. Very little time was actually spent by the committee looking at the clauses of the bill and trying to decide how the bill should be divided and how it should hold together. Therefore, I think it is extremely relevant, because the major decision on the division of the bill was made in this committee.

I quite agree that it is the subject matter that concerns us all, and that perhaps people can speak to it at different stages of the proceedings. However, the fact is, despite what you say, Senator Banks, the tone of that paragraph of the message was condemnatory and negative. It is not something that we should ignore or allow to be ignored.

Adams, mais c'est parce que — à moins que j'aie tout à fait mal compris — j'ai bien peur que l'amendement viole les traités existants. Je ne pense pas que c'est ce que nous voulions.

**Le vice-président:** C'est pourquoi vous aviez le droit de voter contre.

**Le sénateur Banks:** Je tenais à ce que mes collègues comprennent bien pourquoi j'ai voté contre.

**Le sénateur Cools:** Je voudrais ajouter quelque chose à ce qu'a dit le sénateur Andreychuk. Je pense que le sénateur Joyal parlait au nom de bien des membres du comité quand il a dit que nous vous tenions en très haute estime. Je tenais à le souligner. En ce qui a trait aux observations...

**Le sénateur Andreychuk:** Puis-je vous interrompre? Malheureusement, comme cette rencontre n'était pas prévue à l'horaire, j'ai un autre engagement et je dois prendre le fauteuil du président à midi. Je n'ai pas été blessée personnellement. J'ai été blessée au nom de tous les parlementaires du Canada, tant au provincial qu'au fédéral, qui se préoccupent profondément des droits des Autochtones. Je ne veux pas que nous soyons divisés, pas plus que je ne trouve approprié que des communautés autochtones soient divisées. Je pense que nous avons une cause commune dans cette affaire, alors serrons-nous les coudes. Je ne me sentais pas visée personnellement; je pensais à l'ensemble des législateurs. Mais je vous remercie de vous soucier de moi.

**Le sénateur Cools:** Je voulais simplement vous dire que le sénateur Joyal parlait pour beaucoup de monde.

Monsieur le président, nous n'avons pas cessé de parler d'observations, mais si nous devons en faire, j'aimerais certainement avoir l'occasion de les voir et de me prononcer. Dans les autres comités dont j'ai été membre, les observations ne surgissaient pas tout à coup de nulle part. Elles découlaient des discussions du comité.

Je voudrais bien savoir quelles seront ces observations, et j'aimerais beaucoup en voir une copie. J'estime que le comité devrait les approuver avant de présenter son rapport au Sénat. C'est la première chose que je voulais dire.

La deuxième chose, c'est que, contrairement à ce qui a été dit ici, les affirmations contenues dans un des paragraphes du message de la Chambre des communes touchent directement notre comité. C'est notre comité, après tout, qui a divisé le projet de loi, ou qui a demandé à son personnel de le faire, mais en réalité, le comité a consacré très peu de temps à cela. Il a en fait passé très peu de temps à examiner les dispositions du projet de loi pour essayer de décider comment le projet de loi devrait être divisé et comment il devrait se tenir. Je trouve par conséquent que c'est extrêmement pertinent, parce que c'est notre comité qui a pris la décision majeure concernant la division du projet de loi.

Je suis parfaitement d'accord pour dire que c'est une question qui nous concerne tous et que nous pourrions en discuter aux différentes étapes de la procédure. Mais le fait est que, malgré ce que vous dites, sénateur Banks, le ton de ce paragraphe du message était condamatoire et négatif. Ce n'est pas une chose que nous devons mettre de côté ou laisser mettre de côté.



In respect of the response that the Speaker ruled on it, the Speaker did not rule on that part of the message per se. The Speaker ruled on Senator Lynch-Staunton's point of order. There is a slight difference. The Speaker, hopefully, would have passed no judgment on some of that.

In any event, on the narrow issue of the observations, are we reporting with observations; and if so, what should those observations be?

**The Deputy Chairman:** We would have to go in camera for that. Having regard to all the points that have been raised, I wonder if we should not wait for the final report to the Senate?

**Senator Nolin:** Tomorrow?

**The Deputy Chairman:** The report will be in the house on May 27.

I wish to thank you very much.

**Senator Cools:** If consideration is given to observations, I would certainly like one of them to be that we really should hear from the minister — and that the committee suffered a terrible loss in not hearing from the minister.

**The Deputy Chairman:** The Library of Parliament prepared a confidential draft.

Senator Cools, if you want to see it, we will distribute it. The committee will proceed in camera, of course.

The committee continued in camera.

Upon resuming.

**The Deputy Chairman:** Is it agreed that this bill be reported as amended and with observations?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Deputy Chairman:** Carried.

By the way, Senator Cools, the minister came before us, but there were no questions. I remember that.

**Senator Cools:** There was no debate. He did not answer questions on Bill C-10A either. What happened was that the minister came; you will remember he sat in the chamber. The bill was divided. Suddenly, we were told that there was a meeting and he was here. We came running over.

He was here. My recollection is that he answered questions from no one.

**The Deputy Chairman:** Nobody asked questions.

**Senator Cools:** That was because we had an instruction from the Senate to divide the bill. The committee, in its wisdom, thought that it should divide the bill and then have the minister back to talk about the different clauses of the bill.

**Senator Adams:** Did he refuse to come?

Pour ce qui est de la réponse selon laquelle le Président a déjà rendu une décision à ce sujet-là, je vous signale que le Président n'a pas statué sur cette partie du message comme telle, mais bien sur le rappel au Règlement du sénateur Lynch-Staunton. Ce n'est pas tout à fait la même chose. Il faut espérer que le Président n'aurait pas passé de jugement sur certains de ces éléments.

Quoi qu'il en soit, pour en revenir plus précisément à la question des observations, avons-nous l'intention de présenter notre rapport avec des observations? Et, si oui, quelles devraient être ces observations?

**Le vice-président:** Nous devrions en discuter à huis clos. Compte tenu de tout ce qui a été dit, je me demande si nous ne devrions pas attendre le rapport final au Sénat.

**Le sénateur Nolin:** Demain?

**Le vice-président:** Le rapport sera déposé le 27 mai.

Merci beaucoup.

**Le sénateur Cools:** Si nous songeons à faire des observations, j'aimerais certainement que nous mentionnions que nous aurions vraiment dû entendre le point de vue du ministre et que le comité a été gravement lésé parce qu'il ne l'a pas entendu.

**Le vice-président:** La Bibliothèque du Parlement a préparé un avant-projet confidentiel.

Sénateur Cools, si vous voulez le voir, nous allons le distribuer. Et le comité va poursuivre ses travaux à huis clos, évidemment.

La séance se poursuit à huis clos.

La séance publique reprend.

**Le vice-président:** Le comité est-il d'accord pour faire rapport du projet de loi modifié, avec ses observations?

**Des voix:** D'accord.

**Le vice-président:** Adopté.

En passant, sénateur Cools, le ministre est venu nous voir, mais nous ne lui avons pas posé de questions. Je m'en souviens.

**Le sénateur Cools:** Il n'y a pas eu de débat. Et il n'a pas répondu non plus aux questions sur le projet de loi C-10A. Ce qui s'est passé, c'est que le ministre est venu; vous vous rappelez sûrement qu'il était assis dans la salle du Sénat. Le projet de loi a été divisé. Et tout à coup, on nous a dit qu'il y avait une séance et qu'il était ici. Nous nous sommes précipités.

Il est venu ici. Si je me rappelle bien, il n'a répondu aux questions de personne.

**Le vice-président:** Personne n'a posé de questions.

**Le sénateur Cools:** C'est parce que le Sénat nous avait demandé de diviser le projet de loi. Le comité, dans sa sagesse, a pensé qu'il devait diviser le projet de loi et demander ensuite au ministre de revenir pour parler de ses différentes dispositions.

**Le sénateur Adams:** Est-ce qu'il a refusé de venir?

**Senator Cools:** In fact, we have put no questions to the minister. It may not be important to some, but it bothers me deeply. I have been in the Senate for a little while, and this whole business of ministers not coming or coming only once is quite new. I can tell you that we used to have ministers come at least twice, and it was not uncommon to see the minister in the committee room, observing and listening to the proceedings.

Maybe it does not matter, but I think it is important. I can tell you that perhaps a minister can have this bill passed without answering any questions from the Senate or other concerns, but that was unheard of 20 years ago.

**The Deputy Chairman:** We take note of that, Senator Cools.

**Senator Cools:** I will certainly repeat that in the chamber, plus this minister was in the news. There was a controversy —

**Senator Jaffer:** Are we in camera?

**Senator Cools:** Are we in camera?

**The Deputy Chairman:** No.

**Senator Cools:** Well, this is public. This minister was on the record in public many months ago. I do not know if he said it, or if commitments were made to rural caucus members, but it was well reported in the newspaper that this minister was going to ask the Senate, or approach the Senate, or members were going to approach the Senate, to make certain amendments.

The concern with this bill has always been that, yes, we uphold the idea that people shall not be wantonly cruel to animals, but in the process, we should not damage or hurt innocent Canadians involved in the business of hunting and trapping, or caring for animals as researchers or in the scientific community, and so on and so forth.

In any event, it cannot be argued that the minister properly put the case for this bill before this committee.

**The Deputy Chairman:** That being said, we will now adjourn the meeting.

The committee adjourned.

**Le sénateur Cools:** En fait, nous n'avons pas posé de questions au ministre. Ce n'est peut-être pas important pour certains, mais cela me dérange beaucoup. Je suis au Sénat depuis quelque temps, et il est assez nouveau que les ministres ne viennent pas ou qu'ils ne viennent qu'une seule fois. Je peux vous dire qu'anciennement, les ministres venaient au moins deux fois et qu'il n'était pas rare de les voir dans les salles de comité, à observer et à écouter les discussions.

Peut-être que cela ne change rien, mais je pense que c'est important. Je peux vous dire qu'il est bien possible qu'un ministre puisse faire adopter un projet de loi sans répondre aux questions du Sénat ou des autres intéressés, mais cela ne se faisait pas il y a 20 ans.

**Le vice-président:** Nous en prenons note, sénateur Cools.

**Le sénateur Cools:** Je vais certainement répéter cela au Sénat, et de plus, il a été question du ministre dans les bulletins d'information. Il y a eu une controverse...

**Le sénateur Jaffer:** Sommes-nous à huis clos?

**Le sénateur Cools:** Sommes-nous à huis clos?

**Le vice-président:** Non.

**Le sénateur Cools:** De toute façon, c'est public. Le ministre a dit en public, il y a des mois... Je ne sais pas s'il l'a dit ou si des engagements ont été pris envers les membres ruraux du groupe parlementaire, mais les journaux ont dit clairement que le ministre allait demander au Sénat, ou approcher le Sénat, ou que des députés allaient demander au Sénat d'apporter des amendements.

Le problème avec ce projet de loi a toujours été que, même si nous sommes effectivement prêts à défendre l'idée que les gens ne doivent pas se montrer délibérément cruels envers les animaux, nous ne devons pas faire de tort, en défendant cette idée, aux Canadiens innocents qui pratiquent la chasse et le piégeage, qui s'occupent des animaux comme chercheurs ou dans les milieux scientifiques, et ainsi de suite.

Quoi qu'il en soit, personne ne pourra soutenir que le ministre a bien défendu son projet de loi devant le comité.

**Le vice-président:** Sur ce, nous allons maintenant lever la séance.

La séance est levée.





*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Communication Canada – Publishing  
Ottawa, Ontario K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Communication Canada – Édition  
Ottawa (Ontario) K1A 0S9

24  
-32



Second Session  
Thirty-seventh Parliament, 2002-03

Deuxième session de la  
trente-septième législature, 2002-2003

## SENATE OF CANADA

---

## SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Legal and Constitutional Affairs

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chair:*

The Honourable GEORGE J. FUREY

---

*Président:*

L'honorable GEORGE J. FUREY

---

Wednesday, May 28, 2003  
Thursday, May 29, 2003

---

Le mercredi 28 mai 2003  
Le jeudi 29 mai 2003

---

**Issue No. 11**

**Fascicule n° 11**

**Fourth and last meeting on:**

Bill S-5, An Act respecting a National Acadian Day

and

**Quatrième et dernière réunion concernant:**

Le projet de loi S-5, Loi instituant la Journée de la fête  
nationale des Acadiens et des Acadiennes

et

**First meeting on:**

Bill S-12, An Act to repeal legislation that has not been  
brought into force within ten years of receiving royal assent

---

**Première réunion concernant:**

Le projet de loi S-12, Loi prévoyant l'abrogation des lois  
non mises en vigueur dans les dix ans suivant leur sanction

---

**INCLUDING:**

THE FOURTH REPORT OF THE COMMITTEE  
(Bill S-5)

---

**Y COMPRIS:**

LE QUATRIÈME RAPPORT DU COMITÉ  
(Le projet de loi S-5)

---

**WITNESS:**  
(See back cover)

**TÉMOIN:**  
(Voir à l'endos)





THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND  
CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable George J. Furey, *Chair*

The Honourable Gérard-A. Beaudoin, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Jaffer
Baker, P.C.	Joyal, P.C.
Buchanan, P.C.	* Lynch-Staunton
* Carstairs, P.C.	(or Kinsella)
(or Robichaud, P.C.)	Nolin
Cools	Pearson
Corbin	Smith, P.C.

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Furey substituted for that of the Honourable Senator Hubley (*May 23, 2003*).

The name of the Honourable Senator Bryden substituted for that of the Honourable Senator Banks (*May 23, 2003*).

The name of the Honourable Senator Smith substituted for that of the Honourable Senator Milne (*May 23, 2003*).

The name of the Honourable Senator Buchanan, P.C. substituted for that of the Honourable Senator Stratton (*May 26, 2003*).

The name of the Honourable Senator Corbin substituted for that of the Honourable Senator Bryden (*May 28, 2003*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES  
JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Président:* L'honorable George J. Furey

*Vice-président:* L'honorable Gérard-A. Beaudoin

et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk	Jaffer
Baker, c.p.	Joyal, c.p.
Buchanan, c.p.	* Lynch-Staunton
* Carstairs, c.p.	(or Kinsella)
(or Robichaud, c.p.)	Nolin
Cools	Pearson
Corbin	Smith, c.p.

*\* Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité:*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Furey substitué à celui de l'honorable sénateur Hubley (*le 23 mai 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Bryden substitué à celui de l'honorable sénateur Banks (*le 23 mai 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Smith substitué à celui de l'honorable sénateur Milne (*le 23 mai 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Buchanan, c.p. substitué à celui de l'honorable sénateur Stratton (*le 26 mai 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Corbin substitué à celui de l'honorable sénateur Bryden (*le 28 mai 2003*).

**ORDER OF REFERENCE**

Extract of the *Journals of the Senate*, on Thursday, February 27, 2003:

The Honourable Senator Banks moved, seconded by the Honourable Senator Mahovlich:

That Bill S-12, An Act to repeal legislation that has not been brought into force within ten years of receiving royal assent, be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 27 février 2003:

L'honorable sénateur Banks propose, appuyé par l'honorable sénateur Mahovlich:

Que le projet de loi S-12, Loi prévoyant l'abrogation des lois non mises en vigueur dans les dix ans suivant leur sanction, soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat,*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, May 28, 2003  
(25)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day, at 4:50 p.m., in room 505, Victoria Building, the Honourable George J. Furey, Chair, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Buchanan, P.C., Cools, Corbin, Furey, Jaffer, Joyal, P.C. and Pearson (9).

*Other senator present:* The Honourable Senator Comeau (1).

*In attendance:* From the Library of Parliament, Nancy Holmes and Mollie Dunsmuir.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, October 8, 2002, the committee continued its study of Bill S-5, An Act respecting a National Acadian Day. (*For complete text of Order of Reference see proceedings of the committee, Issue No. 2.*)

It was agreed — That the committee move to clause-by-clause consideration of Bill S-5.

It was agreed — That the title stand postponed.

It was agreed — That the preamble stand postponed.

It was agreed — That clause 1, the short title stand postponed.

The Chair asked whether clause 2 shall carry.

The Honourable Senator Joyal, P.C. moved — That Bill S-5 be amended:

In clause 2, on page 1, by replacing line 20 with the following:

“2. In this Act, “National” means relating to all Canadians throughout Canada.

3. Throughout Canada, in each and every”.

After debate, the question being put on the motion, it was adopted.

The Committee considered the question — That clause 2, as amended, carry.

The question being put on the motion, it was adopted.

It was agreed — That clause 2, as amended, carry.

It was agreed — That clause 1 carry.

The Chair asked whether the preamble shall carry.

The Honourable Senator Joyal, P.C. moved — That Bill S-5 be amended

In the Preamble, on page 1,

(a) by replacing line 1 with the following:

## PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mercredi 28 mai 2003  
(25)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 16 h 50, dans la salle 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable George J. Furey (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Buchanan c.p., Cools, Corbin, Furey, Jaffer, Joyal, c.p. et Pearson (9).

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Comeau (1).

*Également présentes:* De la Bibliothèque du Parlement Nancy Holmes et Mollie Dunsmuir.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 8 octobre 2002, le comité poursuit son étude du projet de loi S-5, Loi instituant la journée de la Fête nationale des Acadiens et des Acadiennes. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure dans les délibérations du comité, fascicule n° 2.*)

Il est convenu — Que le comité procède à l'étude article par article du projet de loi S-5.

Il est convenu — Que le titre soit réservé.

Il est convenu — Que le préambule soit réservé.

Il est convenu — Que l'article 1, le titre abrégé, soit réservé.

Le président demande si l'article 2 est adopté.

L'honorable sénateur Joyal, c.p., propose — Que le projet de loi S-5 soit amendé:

Page 1, article 2, en remplaçant la ligne 19 par ce qui suit:

«Dans la présente loi, «nationale» s'entend: qui intéresse tous les citoyens du pays sur l'ensemble du territoire canadien.

3. Dans tout le Canada, le 15 août de cha-».

Après débat, la question, mise aux voix, est adoptée.

Le comité examine la motion — Que l'article 2, tel qu'amendé soit adopté.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu — Que l'article 2, tel qu'amendé, soit adopté.

Il est convenu — Que l'article 1 soit adopté.

Le président demande si le préambule est adopté.

L'honorable sénateur Joyal, c.p., propose — Que le projet de loi S-5 soit amendé

À la page 1, dans le préambule,

a) en remplaçant la ligne 2 par ce qui suit:

“WHEREAS Acadians, in view of their origin, history and development, constitute the first permanent settlement from France in Canada and now reside in most of the provinces and territories of Canada;

WHEREAS the Acadian people have”; and

(b) by adding after line 10 the following:

“WHEREAS it is in the interest of all Canadians to be able to share in the rich historical and cultural heritage of the Acadians and to become more familiar with all its aspects, both traditional and contemporary;”.

After debate, the question being put on the motion, it was adopted.

The committee considered the question — That the preamble, as amended, carry.

The question being put on the motion, it was adopted.

With leave, the committee reverted to consideration of clause 2.

The Honourable Senator Jaffer moved — That the clause be divided.

The question being put on the motion, it was adopted.

It was agreed — That clause 2, as amended, carry.

It was agreed — That clause 3, as amended, carry.

It was agreed — That the title carry.

It was agreed — That the bill, as amended, carry.

It was agreed — That the Chair reports the bill, as amended, to the Senate.

At 5:20 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Thursday, May 29, 2003  
(26)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day, at 10:58 a.m., in room 257, East Block, the Honourable George J. Furey, Chair, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Cools, Furey, Jaffer, Joyal, P.C. and Smith, P.C. (7).

*In attendance:* From the Library of Parliament, Nancy Holmes.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

«Que les Acadiens, de par leur origine, leur histoire et leur développement, constituent la première colonie de France à s'établir de façon permanente au Canada, et ils se retrouvent maintenant dans la grande majorité des provinces et territoires canadiens;

que le peuple acadien a contribué depuis»;

b) en ajoutant après la ligne 10 ce qui suit:

«qu'il est de l'intérêt de tous les Canadiens de pouvoir partager le riche patrimoine historique et culturel des Acadiens et d'en mieux connaître toutes les manifestations aussi bien anciennes que contemporaines;».

Après débat, la question, mise aux voix, est adoptée.

Le comité examine la motion — Que le préambule, tel qu'amendé, soit adopté.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le comité reprend l'examen de l'article 2.

L'honorable sénateur Jaffer propose — Que l'article soit scindé.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu — Que l'article 2, tel qu'amendé, soit adopté.

Il est convenu — Que l'article 3, tel qu'amendé, soit adopté.

Il est convenu — Que le titre soit adopté.

Il est convenu — Que le projet de loi, tel qu'amendé, soit adopté.

Il est convenu — Que la présidence fasse rapport du projet de loi, tel qu'amendé, au Sénat.

À 17 h 20, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le jeudi 29 mai 2003  
(26)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 58, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable George J. Furey (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Cools, Furey, Jaffer, Joyal, c.p. et Smith, c.p. (7).

*Également présente:* Nancy Holmes, de la Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.



Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, February 27, 2003, the committee started its study of Bill S-12, An Act to repeal legislation that has not been brought into force within ten years of receiving royal assent. (*For complete text of Order of Reference see proceedings of the committee, Issue No. 11.*)

*WITNESS:*

*From the Senate of Canada:*

The Honourable Tommy Banks, Senator.

The Honourable Tommy Banks made a statement and answered questions.

At 12:25 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 27 février 2003, le comité entreprend son étude du projet de loi S-12, Loi prévoyant l'abrogation des lois non mises en vigueur dans les dix ans suivant leur sanction. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 11 des délibérations du comité.*)

*TÉMOIN:*

*Du Sénat du Canada:*

L'honorable Tommy Banks, sénateur.

L'honorable Tommy Banks fait une déclaration puis répond aux questions.

À 12 h 25, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ:*

*La greffière du comité,*

Marcy Zlotnick

*Clerk of the Committee*

**REPORT OF THE COMMITTEE**

Tuesday, June 3, 2003

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

**FOURTH REPORT**

Your Committee, to which was referred Bill S-5, An Act respecting a National Acadian Day, has, in obedience to the Order of Reference of Tuesday, October 8, 2002, examined the said Bill and now reports the same with the following amendments:

1. *Page 1, in the Preamble:*

## (a) Replace line 1 with the following:

“WHEREAS Acadians, in view of their origin, history and development, constitute the first permanent settlement from France in Canada and now reside in most of the provinces and territories of Canada;

WHEREAS the Acadian people have”; and

## (b) Add after line 10 the following:

“WHEREAS it is in the interest of all Canadians to be able to share in the rich historical and cultural heritage of Acadians and to become more familiar with all its aspects, both traditional and contemporary;”.

2. *Page 1, clause 2:* Replace line 20 with the following:

“2. In this Act, “National” means that it relates to all Canadians throughout Canada.

## 3. Throughout Canada, in each and every”.

Respectfully submitted,

*Le président,*

GEORGE J. FUREY

*Chair*

**RAPPORT DU COMITÉ**

Le mardi 3 juin 2003

Le Comité sénatorial permanent des Affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

**QUATRIÈME RAPPORT**

Votre Comité, auquel a été déferé le Projet de loi S-5, Loi instituant la Journée de la fête nationale des Acadiens et des Acadiennes, a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 8 octobre 2002, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport avec les amendements suivants:

1. *Page 1, dans le préambule:*

## a) Remplacer la ligne 2 par ce qui suit:

«que les Acadiens, de par leur origine, leur histoire et leur développement, constituent la première colonie de France à s'établir de façon permanente au Canada, et ils se retrouvent maintenant dans la grande majorité des provinces et territoires canadiens;

que le peuple acadien a contribué depuis»;

## b) Ajouter après la ligne 10 ce qui suit:

«qu'il est de l'intérêt de tous les Canadiens de pouvoir partager le riche patrimoine historique et culturel des Acadiens et d'en mieux connaître toutes les manifestations aussi bien anciennes que contemporaines».

2. *Page 1, article 2:* Remplacer la ligne 19 par ce qui suit:

«2. Dans la présente loi, «nationale» s'entend: qui intéresse tous les citoyens du pays sur l'ensemble du territoire canadien.

## 3. Dans tout le Canada, le 15 août de cha-».

Respectueusement soumis,



**EVIDENCE**

OTTAWA, Wednesday, May 28, 2003

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-5, respecting a National Acadian Day, met this day at 4:50 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator George J. Furey** (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

**The Chairman:** Honourable senators, the subject of today's meeting is again Bill S-5, respecting a National Acadian Day. We have heard testimony from the sponsor of the bill, Senator Comeau; from two eminent academics, Professors Boucher and Basque; and from the Department of Canadian Heritage.

As we appear to have heard the testimony necessary for an understanding of the issues, it is hoped that we will be able to complete our study of the bill today by giving it clause-by-clause consideration.

Is it agreed, honourable senators, that the committee move to clause-by-clause consideration of Bill S-5, respecting a National Acadian Day?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall the title stand postponed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall the preamble stand postponed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 1, the short title, stand postponed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 2 carry?

**Senator Joyal:** Senators, you will remember that I raised the issue of the use of the word "national." According to the testimony we have heard, especially from the representatives of the Department of Canadian Heritage, the word "national" can have two meanings. One refers to the nation in terms of the identity of social community groups that share a common history and live in a common territory with a set of institutions. The other meaning, which is closer to the meaning of the word in this bill, relates to Canadians, in general, in their territory. That is what we mean by a "national" hockey team. Such a team relates to all Canadians and plays for Canada all over Canada and elsewhere. It has nothing to do with the word "nation" as such.

Due to the confusion that might arise with the use of that word, I have prepared an amendment that I have circulated to Senator Comeau, Senator Beaudoin, Senator Corbin and to the chairman.

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le mercredi 28 mai 2003

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, saisi du projet de loi S-5, Loi instituant la Journée de la fête nationale des Acadiens et des Acadiennes, se réunit aujourd'hui à 16 h 50 pour examiner ledit projet de loi.

**Le sénateur George J. Furey** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président:** Honorables sénateurs, le sujet à l'étude aujourd'hui est encore une fois le projet de loi S-5, Loi instituant la Journée de la fête nationale des Acadiens et des Acadiennes. Nous avons entendu les témoignages du parrain du projet de loi, le sénateur Comeau; de deux éminents universitaires, les professeurs Boucher et Basque et de représentants du ministère du Patrimoine canadien.

Il semble que nous ayons entendu suffisamment de témoignages pour comprendre l'enjeu, et il est à espérer que nous soyons capables de terminer notre examen du projet de loi aujourd'hui en parachevant l'étude article par article.

Vous plaît-il, honorables sénateurs, que le comité procède à l'étude article par article du projet de loi S-5, Loi instituant la Journée de la fête nationale des Acadiens et des Acadiennes?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Le titre est-il réservé?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Le préambule est-il réservé?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** L'article 1, soit le titre abrégé, est-il réservé?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** L'article 2 est-il adopté?

**Le sénateur Joyal:** Chers collègues, vous vous rappelez sans doute que je m'interroge sur l'utilisation du mot «nationale». À la lumière des témoignages que nous avons entendus, particulièrement de ceux du ministère du Patrimoine canadien, le mot «nationale» peut avoir deux significations. La première renvoie à la nation du point de vue de l'identité sociale de groupes partageant une histoire commune, vivant sur un même territoire et dotés d'une série d'institutions. L'autre sens du mot, qui s'applique davantage à ce projet de loi, renvoie aux Canadiens en général, sur leur territoire. C'est ce que nous voulons dire lorsque nous qualifions de «nationale» une équipe de hockey. Une telle équipe est liée à tous les Canadiens et joue pour le Canada, partout au Canada et ailleurs. Dans ce sens, le mot n'a rien à voir avec la «nation» en tant que telle.

Compte tenu de la confusion que l'utilisation de ce mot pourrait créer, j'ai préparé un amendement que j'ai remis au sénateur Comeau, au sénateur Beaudoin, au sénateur Corbin et au président.

I move:

That Bill S-5 be amended in clause 2, on page 1, by replacing line 20 with the following:

“2. In this Act, “National” means relating to all Canadians throughout Canada.

3. Throughout Canada, in each and every”.

[Translation]

That Bill S-5 be amended in clause 2, on page 1, by replacing line 20 with the following:

2. In this Act, “National” means relating to all Canadians throughout Canada.

3. Throughout Canada, in each and every”.

[English]

I am aware that Senator Comeau might want to fine-tune the English translation. I wrote the amendment in French and submitted the French version to our legal clerk. It is possible that, in the course of translation to English, the nuance may not have transferred well. Senator Comeau may like to comment at this time. I think that the way that the —

[Translation]

The word “national,” as defined, is essentially in keeping with the testimony given by officials from the Department of Canadian Heritage. It corresponds to the definition of “national” found in the Canadian Oxford Dictionary, namely:

Of or pertaining to a nation, or the nation, especially as a whole, i.e. a national library.

Clearly, “national” in this case refers to something pertaining to Canada as a whole.

Senator Comeau may have something to say about the changes required to the English version in order for us to achieve a consensus on this issue.

**Senator Beaudoin:** In the French version of the motion, we have the word “s’entend,” followed by “qui intéresse.” Is there an element missing here?

**Senator Joyal:** The word “s’entend” means “veut dire.” It is Old French and means “qui intéresse tous les citoyens.”

**Senator Beaudoin:** The sentence structure is undoubtedly somewhat confusing.

**Senator Joyal:** One could substitute the word “signifie” for “s’entend.” The French version would then read: “Dans la présente loi, “nationale” signifie qui intéresse tous les citoyens du pays sur l’ensemble du territoire canadien.” This wording respects the original meaning.

Je propose:

Que le projet de loi S-5 soit modifié, à l’article 2, page 1, par substitution, à la ligne 19, de ce qui suit:

«2. Dans la présente loi, «nationale» s’entend qui intéresse tous les citoyens du pays sur l’ensemble du territoire canadien.

3. Dans tout le Canada, le 15 août de cha-».

[Français]

Que le projet de loi S-5 soit modifié, à l’article 2, à la page 1, par substitution, à la ligne 19, de ce qui suit:

«2. Dans la présente loi, «nationale» s’entend qui intéresse tous les citoyens du pays sur l’ensemble du territoire canadien.

3. Dans tout le Canada, le 15 août de cha-»

[Traduction]

Je crois que le sénateur Comeau voudrait peaufiner la version anglaise. J’ai préparé l’amendement en français et j’ai soumis la version française à notre juriste. Il est possible que dans la traduction anglaise, la nuance ne soit pas bien rendue. Le sénateur Comeau aimerait peut-être dire quelque chose. Je crois que de la façon dont...

[Français]

Le mot «nationale», tel que défini, correspond essentiellement au témoignage des représentants du ministère du Patrimoine canadien. Il suit la définition presque mot à mot du dictionnaire *Le petit Larousse illustré*, sous la rubrique «national»:

Qui intéresse l’ensemble d’un pays (par oppos. à régional, local). Équipe nationale. Route nationale, n.f.: route construite et entretenue par l’État.

On comprend donc très bien qu’il s’agit de quelque chose qui s’étend sur l’ensemble du territoire canadien.

Le sénateur Comeau aura peut-être un commentaire sur la modification qu’il faudrait apporter à la version anglaise afin que ce texte fasse le consensus de tous.

**Le sénateur Beaudoin:** Vous dites «s’entend», suivi de «qui intéresse». Ne manque-t-il pas quelque chose?

**Le sénateur Joyal:** Le mot «s’entend» signifie «veut dire». Il s’agit d’un mot tiré de l’ancien français signifiant: qui intéresse tous les citoyens.

**Le sénateur Beaudoin:** La construction de la phrase est sans doute ce qui porte à confusion.

**Le sénateur Joyal:** Le mot «s’entend» peut être remplacé par le mot «signifie». On lira donc, «Dans la présente loi, «nationale» signifie qui intéresse tous les citoyens du pays sur l’ensemble du territoire canadien.» Cette formulation garderait la signification originale.



**Senator Beaudoin:** I am prepared to go along with the word “s’entend.”

**Senator Joyal:** It means “qui signifie.” It comes from Old French and is used less frequently than “veut dire” or “signifie.” However, it is appropriate usage under the circumstances.

**Senator Comeau:** The French version is acceptable and addresses the concerns raised by Senator Joyal.

[English]

In English, I would propose: “In this Act “National” means that it relates to all Canadians throughout Canada” rather than “relating.”

**The Chairman:** Senator Comeau, may I suggest that, rather than going through the cumbersome process of having amendments to amendments, we have Senator Joyal read the amendment with your suggested change?

[Translation]

**Senator Joyal:** I agree with Senator Comeau’s proposal and believe he is indeed correct about the clarity of the definition.

[English]

**The Chairman:** The amendment to clause 2 proposed by Senator Joyal should read:

2. In this Act, “National” means that it relates to all Canadians throughout Canada.

There is no problem with the French, Senator Comeau?

**Senator Comeau:** No problem.

[Translation]

**Senator Beaudoin:** In French, “s’entend” and “signifie” have the same meaning. That is not the issue. I am concerned about the first part of the sentence. I suggest that you add a colon after “s’entend: qui intéresse tous les citoyens.”

[English]

I do not know how you say that in English.

**Senator Pearson:** “Colon.”

**Senator Beaudoin:** I will remember that.

**Senator Joyal:** I am in total agreement. I did make that suggestion.

**Senator Beaudoin:** The rest is perfect.

**The Chairman:** In the French translation —

[Translation]

The motion calls for adding a colon in the French version, so that it reads: “Dans la présente loi, “nationale” s’entend:.”

**Le sénateur Beaudoin:** Je suis prêt à garder le mot «s’entend».

**Le sénateur Joyal:** Le mot «s’entend» veut dire «qui signifie». Il s’agit d’une expression française moins courante que les termes «veut dire» ou «signifie». Toutefois, l’expression convient au contexte.

**Le sénateur Comeau:** La version française semble convenir et répondre aux questions soulevées par le sénateur Joyal.

[Traduction]

En anglais, je proposerais: «In this Act “National” means that it relates to all Canadians throughout Canada» plutôt que «relating».

**Le président:** Sénateur Comeau, puis-je vous proposer, plutôt que de nous lancer dans l’exercice fastidieux de proposer des amendements aux amendements, que le sénateur Joyal lise l’amendement modifié de la façon que vous proposez?

[Français]

**Le sénateur Joyal:** Je fais mienne la proposition du sénateur Comeau, et je crois qu’il a tout à fait raison sur la clarté de la définition.

[Traduction]

**Le président:** L’amendement à l’article 2 proposé par le sénateur Joyal devrait se lire comme suit en anglais:

2. In this Act, «National» means that it relates to all Canadians throughout Canada.

Le français pose-t-il problème, sénateur Comeau?

**Le sénateur Comeau:** Non.

[Français]

**Le sénateur Beaudoin:** En français, «s’entend» ou «signifie» ont un sens équivalent. Là n’est pas la question. Ce qui me préoccupe est le début de la phrase. À la partie «s’entend: qui intéresse tous les citoyens», je suggère l’ajout des deux points.

[Traduction]

Je ne sais pas comment le dire en anglais.

**Le sénateur Pearson:** En anglais, on dit «colon».

**Le sénateur Beaudoin:** J’en prends bonne note.

**Le sénateur Joyal:** Je suis totalement d’accord. J’en avais fait la proposition.

**Le sénateur Beaudoin:** Le reste est parfait.

**Le président:** Dans la version française...

[Français]

> Dans la version française, à la partie «Dans la présente loi, «nationale» s’entend:», on ajoute les deux points.

**[English]**

It is moved by Senator Joyal that Bill S-5 be amended in clause 2, on page 1, by replacing line 20 with the English text just read into the record and also the French text just read into the record.

Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 2, as amended, carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 1, the short title, carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall the preamble carry?

**Senator Joyal:** In order to give the word "national" its simple understanding, I propose to add a "whereas" in the context that Acadians live throughout Canada and that it is in the interest of Canadians to share in the common heritage of Acadians. For that reason, I move:

That Bill S-5 be amended in the Preamble, on page 1,

(a) by replacing line 1 with the following:

"WHEREAS Acadians, in view of their origin, history and development, constitute one of the first communities from France to settle in Canada, and now reside in most of the provinces and territories of Canada;

WHEREAS the Acadian people have"; and.

(b) by adding after line 10 the following:

"WHEREAS it is in the interest of all Canadians to be able to share in the rich historical and cultural heritage of Acadians and to become more familiar with all its aspects, both traditional and contemporary;"

**[Translation]**

The following is proposed in the French version:

Que le projet de loi S-5 soit modifié, dans le préambule, à la page 1:

a) par substitution, à la ligne 2, de ce qui suit:

"que les Acadiens, de par leur origine, leur histoire et leur développement, constituent l'une des premières communautés d'origine française à s'être enracinées au Canada, et se retrouvent maintenant dans la grande majorité des provinces et territoires canadiens:

Que le peuple acadien a contribué depuis";

b) par adjonction, après la ligne 10, de ce qui suit:

**[Traduction]**

Il est proposé par le sénateur Joyal que le projet de loi S-5 soit modifié, à l'article 2, page 1, par substitution, à la ligne 20 du texte anglais que nous venons de lire officiellement et à la ligne 19 de la version française, de la modification que nous venons de lire officiellement.

Vous plaît-il, honorables sénateurs, d'adopter cette motion?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** L'article 2 modifié est-il adopté?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** L'article 1, soit le titre abrégé, est-il adopté?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Le préambule est-il adopté?

**Le sénateur Joyal:** Pour clarifier le sens du mot «national», je propose d'ajouter un paragraphe après «attendu» pour préciser que les Acadiens et les Acadiennes vivent d'un bout à l'autre du Canada et qu'il est dans l'intérêt des Canadiens de partager le patrimoine commun des Acadiens et des Acadiennes. Pour cette raison, je propose:

Que le projet de loi S-5 soit modifié, dans le préambule, à la page 1 de la version anglaise,

a) par substitution, à la ligne 1, de ce qui suit:

«WHEREAS Acadians, in view of their origin, history and development, constitute one of the first communities from France to settle in Canada, and now reside in most of the provinces of and territories of Canada;

WHEREAS the Acadian people have";

b) par adjonction, après la ligne 10, de ce qui suit:

«WHEREAS it is in the interest of all Canadians to be able to share in the rich historical and cultural heritage of Acadians and to become more familiar with all its aspects, both traditional and contemporary;».

**[Français]**

Dans la version française, il est proposé:

Que le projet de loi S.5 soit modifié, dans le préambule, à la page 1:

a) par substitution, à la ligne 2, de ce qui suit:

«que les Acadiens, de par leur origine, leur histoire et leur développement, constituent l'une des premières communautés d'origine française à s'être enracinées au Canada, et se retrouvent maintenant dans la grande majorité des provinces et territoires canadiens:

que le peuple acadien a contribué depuis";

b) par adjonction, après la ligne 10, de ce qui suit:



«qu'il est de l'intérêt de tous les Canadiens de pouvoir partager le riche patrimoine historique et culturel des Acadiens et d'en mieux connaître toutes les manifestations aussi bien anciennes que contemporaines;»

[English]

**The Chairman:** Honourable senators, before we debate the existing proposed amendment by Senator Joyal, may we revert for a moment to the previous amendment, and perhaps someone with a little more experience can assist me here. Do the numbers automatically change or do we require a motion to renumber the clauses?

**Senator Joyal:** They are renumbered automatically.

**The Chairman:** The existing clause 2 will become clause 3.

**Senator Buchanan:** I have no problem with this bill. I think it is a great bill. However, I have a little problem with this amendment because it puts a lie to something I have been saying for 30 years when I go to other areas in Canada and the United States, that being that the first permanent settlement in North America was at Port Royal in 1604. Therefore, not only was it the first permanent settlement in North America — which was not in Florida, by the way, and I can prove that — but also it was definitely the first settlement of Acadians in Canada from France. I do not know why the words “constitute one of the first communities” are there.

**Senator Joyal:** I did not want to exclude the other settlement that occurred very soon after the Acadians settled.

**Senator Buchanan:** You used the right word — “after.”

**Senator Joyal:** Yes, there is no doubt they came after. Quebec was founded in 1608, four years after the first settlement.

**Senator Buchanan:** Ours was 1604.

**Senator Joyal:** I totally agree with that and no one would ever dispute that historical fact. However, since the others came very soon after, I have no problem saying “la première,” because it is factually and historically correct.

I did not want to exclude the other permanent French-speaking settlements which were established very soon after that. However, I would not dispute the historical accuracy of what you say. Moreover, next year Canadians celebrate the four hundredth anniversary of the first French settlement in North America, which was, of course, of Acadians. It is confirmed by the celebration we will have next year. I have absolutely no dispute with that at all. If Senator Comeau and others want to say “constituent la première communauté d'origine française,” I would certainly agree to that.

«qu'il est de l'intérêt de tous les Canadiens de pouvoir partager le riche patrimoine historique et culturel des Acadiens et d'en mieux connaître toutes les manifestations aussi bien anciennes que contemporaines;».

[Traduction]

**Le président:** Honorables sénateurs, avant que nous discutions de l'amendement proposé par le sénateur Joyal, pouvons-nous revenir un moment à l'amendement précédent, et peut-être une personne de plus d'expérience que moi pourra-t-elle m'aider. Les numéros des articles changeront-ils automatiquement ou devons-nous adopter une motion pour les renuméroter?

**Le sénateur Joyal:** Ils seront renumérotés automatiquement.

**Le président:** Donc l'article 2 va devenir l'article 3.

**Le sénateur Buchanan:** Je ne vois pas de problème dans ce projet de loi. Je pense que c'est un excellent projet de loi. Cependant, j'ai une petite réticence quant à cet amendement, parce qu'il nie ce que je dis depuis 30 ans dans d'autres régions du Canada et aux États-Unis, à savoir que la première colonie permanente en Amérique du Nord s'est établie à Port Royal, en 1604. Ainsi, ce n'était pas seulement la première colonie permanente en Amérique du Nord — qui n'était pas en Floride, soit dit en passant, et je peux le prouver — mais c'était également, hors de tout doute, la première colonie d'Acadiens venus de France à s'établir au Canada. Je ne sais pas pourquoi les mots «constituent l'une des premières communautés» sont là.

**Le sénateur Joyal:** Je ne voulais pas exclure les autres colonies qui se sont établies très peu de temps après celles des Acadiens.

**Le sénateur Buchanan:** Vous avez utilisé le bon mot: après.

**Le sénateur Joyal:** Oui, c'est bien clair qu'elles se sont établies après. Québec a été fondée en 1608, soit quatre ans après l'établissement de la première colonie.

**Le sénateur Buchanan:** La nôtre s'est établie en 1604.

**Le sénateur Joyal:** Je suis totalement d'accord avec vous, et personne ne contesterait ce fait historique. Cependant, comme les autres colonies sont venues très peu de temps après, je ne vois pas de problème à utiliser les mots «la première», parce que c'est un fait historique reconnu.

Je ne voulais pas exclure les autres colonies permanentes d'expression française qui se sont établies peu de temps après. Cependant, je ne mets pas en question l'exactitude historique de ce que vous dites. De plus, l'an prochain, les Canadiens célébreront le 400<sup>e</sup> anniversaire de la première colonie française à s'être établie en Amérique du Nord, et qui se composait, bien entendu, d'Acadiens. La célébration que nous tiendrons l'an prochain le confirme. Je ne le conteste absolument pas. Si le sénateur Comeau et d'autres personnes préfèrent «constituent la première communauté d'origine française», je serai certainement d'accord.

**Senator Beaudoin:** I am not too sure of that, because Jacques Cartier came to Gaspé in 1534. It is a long time ago. That was not a foundation, of course, but he did arrive then.

[Translation]

In fact, he erected a cross bearing the inscription "Vive le Roi de France," that is "Long Live the King of France."

[English]

This was in Gaspé in 1534. I would prefer "l'une." Everyone would agree that the settlement in Port Royal was before the settlement in Quebec, but we can never be too prudent, so "l'une des premières communautés" would be appropriate.

**Senator Comeau:** This is causing me concern because, in the initial bill, there was no reference to being first, second, third or fourth. Now we are saying it may not be the first but is "one of the." That leaves a dispute as to who was first. Senator Beaudoin just made the point that Jacques Cartier may have established some communities in the Gaspé much earlier. I dispute that, but that is another issue.

We could remove the entire reference to "one of the first communities," but I am not sure how to do it.

**The Chairman:** Why not say "one of the communities"?

**Senator Corbin:** With respect to Jacques Cartier, he never made a base on land. He lived off his boat, starved on his boat and suffered scurvy on his boat.

**Senator Joyal:** There is no dispute that Jacques Cartier landed in Gaspé on July 25, 1534 and planted a cross. Following that, he returned to France and came back the next year. It is then that he and his crew tried to settle, spending the winter at the St. Charles River by Quebec City. However, they were decimated by scurvy and they left. Until 1604, there was no European settlement in what was known as Kanata at that time.

In other words, there was really no settlement before the Acadians. Four years later, there was another settlement in Quebec City, which will be celebrated in 2008. There is no doubt that the first settlement was in 1604.

**The Chairman:** We are all trying to find the right words, although we all agree that this amendment is fine. We just want to remove the ambiguity. Could we say "one of the earliest communities," or do you want to use the word "first?"

**Senator Comeau:** I do not necessarily want to use the word "first."

**Senator Andreychuk:** Senator Buchanan does.

**Senator Comeau:** I did not raise this matter when dealing with the original bill.

**Le sénateur Beaudoin:** Je n'en suis pas tout à fait certain, parce que Jacques Cartier est arrivé à Gaspé en 1534. Cela remonte à il y a longtemps. Ce n'est pas une date de fondation, bien sûr, mais c'est alors qu'il est arrivé.

[Français]

En effet, il a planté une croix qui disait «Vive le Roi de France!».

[Traduction]

C'était à Gaspé, en 1534. Je préférerais «l'une». Tout le monde est d'accord pour dire que la colonie de Port Royal s'est établie avant celle de Québec, mais nous ne sommes jamais trop prudents, il serait donc approprié d'opter pour «l'une des premières communautés».

**Le sénateur Comeau:** Je ne suis pas certain, parce que dans la version originale du projet de loi, il n'y avait aucune mention de première, deuxième, troisième ou quatrième colonie. Nous précisons maintenant que ce n'était peut-être pas la première, mais «l'une des». Cela nous porte à nous demander quelle a été la première communauté à s'établir. Le sénateur Beaudoin vient de dire que Jacques Cartier avait peut-être établi des communautés à Gaspé beaucoup plus tôt. Je le conteste, mais c'est un autre débat.

Nous pourrions supprimer toute la partie «l'une des premières communautés», mais je ne suis pas certain de la façon de le faire.

**Le président:** Pourquoi ne nous contenterions-nous pas de «l'une des communautés»?

**Le sénateur Corbin:** Pour ce qui est de Jacques Cartier, il n'a jamais établi de base sur la terre. Il a vécu sur son bateau, a été affamé sur son bateau et a souffert du scorbut sur son bateau.

**Le sénateur Joyal:** Il ne fait aucun doute que Jacques Cartier a accosté à Gaspé le 25 juillet 1534 et qu'il y a planté une croix. Ensuite, il est retourné en France pour revenir l'année suivante. C'est alors qu'il a tenté de s'établir avec son équipage et qu'il a passé l'hiver aux abords de la rivière St-Charles, près de Québec. Cependant, le scorbut a décimé l'équipage, puis il est reparti. Avant 1604, il n'y avait aucune colonie européenne sur le territoire qu'on appelait alors Kanata.

Autrement dit, aucune colonie ne s'est vraiment établie avant les Acadiens. Quatre ans plus tard, une autre colonie s'est établie à Québec, événement qu'on célébrera en 2008. Il ne fait aucun doute que la première colonie s'est établie en 1604.

**Le président:** Nous essayons tous de trouver le mot juste, mais nous sommes tous d'accord pour dire que cet amendement est bon. Nous voulons seulement lever l'ambiguïté. Pourrions-nous dire «one of the earliest communities» en anglais ou voulez-vous utiliser le mot «first»?

**Le sénateur Comeau:** Je ne tiens pas nécessairement à utiliser le mot «first».

**Le sénateur Andreychuk:** Le sénateur Buchanan y tient.

**Le sénateur Comeau:** Je n'ai pas soulevé la question lorsque nous avons examiné la version originale du projet de loi.



I believe that the first permanent European settlement in Canada was established at Port Royal. The Government of Canada sign at Port Royal specifies that it was the first permanent settlement. If we were to put into a bill that we are now "one of the first," I do not think I would be able to drive by Port Royal, as I currently do twice a week, without a few snow balls being thrown my way.

**Senator Buchanan:** Why not say "the first permanent settlement" as it says on the sign. It has always been referred to in that way. I would even go further than that and say it was the first permanent settlement in North America, although Floridians always disagree with that.

**Senator Comeau:** I am not insisting that it be called "the first permanent settlement," but let us not use the phrase, "one of the."

**Senator Joyal:** I have no objection to recognizing what is already recognized by the Canadian government, through Heritage Canada, about Port Royal.

**Senator Buchanan:** It was the first permanent settlement in Canada. As well, the Lord of the Good Time was the first social club in North America.

**The Chairman:** Senator Buchanan, I think we have a solution and I do not want you to talk us out of it.

Senator Joyal, will you read that?

**Senator Joyal:** It would read:

"WHEREAS Acadians, in view of their origin, history and development, constitute the first permanent settlement from France in Canada, and now reside in most of the provinces and territories of Canada;"

**Senator Beaudoin:** I have some hesitation. I want to be sure that a historian would agree with that. If there is a first-class historian who says it is the case, it is the case, and that is the end of it.

**Senator Corbin:** I am not a first-class historian, but I have read many of the old maps and old texts as well as the writings of Champlain and Jacques Cartier. The language has changed over the years. What we now refer to as "community" was in those days called, in French, "habitation," which would be the equivalent of the English "human establishment." That is the phrase of the day. I find the word "establishment" to be more in conformity with the traditional historical nomenclature than "community," which is a modern-day concept.

**Senator Beaudoin:** With that I would agree.

**The Chairman:** I believe the words Senator Joyal used were "permanent settlement."

Honourable senators, it was moved by Senator Joyal that Bill S-5 be amended in the preamble, on page 1, by replacing line 1 with the text he has just read. Shall the motion carry?

Je crois que la première colonie européenne à s'établir de façon permanente au Canada s'est établie à Port Royal. On peut lire sur l'enseigne du gouvernement du Canada à Port Royal qu'il s'agit de la première colonie permanente. Si nous voulons inscrire dans un projet de loi que nous sommes maintenant «l'une des premières», je ne crois pas que je pourrais passer par Port Royal, comme je le fais actuellement deux fois par semaine, sans recevoir quelques boules de neige.

**Le sénateur Buchanan:** Pourquoi ne dirions-nous pas «la première colonie permanente» comme on peut le lire sur cette enseigne. C'est l'expression qui a toujours été utilisée. J'irais même plus loin pour dire qu'il s'agit de la première colonie à s'être établie de façon permanente en Amérique du Nord, même si les gens de la Floride seront toujours en désaccord avec cela.

**Le sénateur Comeau:** Je n'insiste pas pour dire «la première colonie permanente», mais n'utilisons pas l'expression «l'une des».

**Le sénateur Joyal:** Je n'ai pas d'objection à reconnaître ce que le gouvernement canadien reconnaît déjà, par l'intermédiaire du ministère du Patrimoine canadien, au sujet de Port Royal.

**Le sénateur Buchanan:** C'est là où s'est établie la première colonie permanente au Canada. De même que le premier club social de l'Amérique du Nord, celui du roi du bon temps.

**Le président:** Sénateur Buchanan, je crois que nous avons une solution, et j'aimerais que vous ne changiez pas de sujet.

Sénateur Joyal, voulez-vous nous la lire?

**Le sénateur Joyal:** Le paragraphe se lirait comme suit:

«QUE les Acadiens, de par leur origine, leur histoire et leur développement, constituent la première colonie de France à s'établir de façon permanente au Canada, et ils se retrouvent maintenant dans la grande majorité des provinces et territoires canadiens;».

**Le sénateur Beaudoin:** J'hésite. Je veux être certain qu'un historien serait d'accord avec nous. Si un historien chevronné l'affirmait, ce serait vrai, fin de la question.

**Le sénateur Corbin:** Je ne suis pas un historien chevronné, mais j'ai lu beaucoup d'anciennes cartes et de textes anciens, ainsi que les écrits de Champlain et de Jacques Cartier. Le vocabulaire change d'une année à l'autre. Ce que nous appelons maintenant des «communautés» s'appelaient à l'époque, en français, «habitation», ce qui serait l'équivalent français de l'anglais «human establishment». C'est la phrase du jour. Je trouve que le mot «colonie» se rapproche davantage du vocabulaire historique que «communauté», qui est un concept moderne.

**Le sénateur Beaudoin:** Je suis d'accord.

**Le président:** Je crois que le sénateur Joyal a utilisé l'expression «colonie permanente».

Honourables sénateurs, il est proposé par le sénateur Joyal que le projet de loi S-5 soit modifié, dans le préambule, à la page 1, par substitution, à la ligne 2, du texte qu'il vient de nous lire. La motion est-elle adoptée?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Beaudoin:** You do not use the word "community"?

**Senator Joyal:** The first permanent settlement from France in Canada.

**Senator Beaudoin:** If an expert in history confirms that, then I will agree. I will not even discuss it, but we should hear that from an expert.

**The Chairman:** Honourable senators, we must do a little housekeeping. The clerk informs me that we must address clause 2 again. Under Beauchesne's citation 701 a committee has the power to divide a clause or to decide that the first part of the clause shall be considered as an entire clause, but a motion to divide a clause must be taken before the clause is adopted. We will have to revert and have a motion to divide the clause. We can adopt that and the numbering will then fall into place automatically.

**Senator Jaffer:** I move that we divide the clause.

**The Chairman:** Is that agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** That is adopted.

Honourable senators, is clause 2, as amended, agreed to?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Is clause 3, as amended, agreed to?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Honourable senators, shall the title carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Honourable senators, is it agreed that this bill be adopted with amendments?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Does the committee wish to append observations to the report?

**Hon. Senators:** No.

**The Chairman:** Is it agreed that this bill be reported as amended?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Thank you, honourable senators.

The committee adjourned.

**Des voix:** D'accord.

**Le sénateur Beaudoin:** Vous n'utilisez pas le mot «communauté»?

**Le sénateur Joyal:** Je parle de la première colonie de France à s'établir de façon permanente au Canada.

**Le sénateur Beaudoin:** Si un expert en histoire le confirme, je vais vous donner mon accord. Je ne vais même pas prendre la peine d'en discuter, mais nous devrions demander l'avis d'un expert.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous avons une question de régie interne à régler. La greffière m'informe que nous devons revenir à l'article 2. Selon le commentaire 701 de Beauchesne, il est loisible au comité de procéder à la division d'un article ou de décider que la première partie d'un article formera une nouvelle disposition. Une motion portant division doit être présentée avant que l'article ne soit adopté. Nous allons donc devoir revenir à cet article pour proposer d'abord une motion de division de l'article 2. Nous pouvons l'adopter, puis la numérotation sera corrigée automatiquement.

**Le sénateur Jaffer:** Je propose que nous divisions cet article.

**Le président:** Êtes-vous d'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Adopté.

Honorables sénateurs, l'article 2 modifié est-il adopté?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** L'article 3 modifié est-il adopté?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Honorables sénateurs, le titre est-il adopté?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Honorables sénateurs, vous plaî-t-il d'adopter ce projet de loi modifié?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Le comité souhaite-t-il annexer des observations au rapport?

**Des voix:** Non.

**Le président:** Vous plaî-t-il que je fasse rapport du projet de loi modifié?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Honorables sénateurs, je vous remercie.

Le comité suspend ses travaux.



OTTAWA, Thursday, May 29, 2003

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-12, to repeal legislation that has not been brought into force within ten years of receiving Royal Assent, met this day at 10:58 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator George J. Furey** (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

**The Chairman:** We begin hearings today on Bill S-12, to repeal legislation that has not been brought into effect within 10 years of receiving Royal Assent.

We have before us today, Senator Banks, who needs no introduction except to say he is the sponsor of the bill.

**Hon. Tommy Banks:** Honourable senators, I will not bother you with the provenance of this bill, except to say that I certainly would not have had the knowledge or foresight to come up with it if had not been brought to my attention by a constituent, who inquired why a bill in which she had a particular interest had been passed by both Houses of Parliament and received Royal Assent but nothing happened.

Since I was a new senator, my initial reaction to that was to get all huffy and say there is either some bureaucrat or some person in cabinet who feels above Parliament and is thwarting the will of Parliament — and Parliament is supreme, is it not? My then-assistant, who knew a lot more about these things than I do, suggested I should read the entire bill, including the little pieces at the end. I did that and found the coming-into-force provisions.

I then asked how many acts of Parliament there are extant of which that is true; that is, were passed by both Houses of Parliament, received Royal Assent and are sitting there not having been — or parts of them — brought into force. The answer is a substantial number, 47 by my most recent count.

It occurred to me that, in some of those cases, many of which date from approximately 1985, although some go back further, they are acts of Parliament which may have been seen to be useful in the back pocket of the government at the time, and kept for when appropriate and useful.

I understand that any government needs to be able to do that, and sometimes needs to be able, because of other conditions precedent, to say that they will bring this part of the bill into force when this or that happens. I understand that that flexibility is needed. I also believe that the circumstances that obtain when a bill is conceived of and written will be different 10 years after the fact. There may be circumstances in which we should take a second look at the application of a bill if it is being brought into force 10 years or more after it has been given Royal Assent. That is the reason for my drafting this bill.

OTTAWA, le jeudi 29 mai 2003

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel est renvoyé le projet de loi S-12, Loi prévoyant l'abrogation des lois non mises en vigueur dans les dix ans suivant leur sanction, se réunit aujourd'hui, à 10 h 58, pour examiner ledit projet de loi.

**Le sénateur George J. Furey** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président:** Nous commençons aujourd'hui les audiences sur le projet de loi S-12, Loi prévoyant l'abrogation des lois non mises en vigueur dans les dix ans suivant leur sanction.

Comparaît devant nous aujourd'hui le sénateur Banks, qui n'a pas besoin d'être présenté, sauf pour préciser qu'il est le parrain du projet de loi.

**L'hon. Tommy Banks:** Honorables sénateurs, je ne vais pas vous ennuyer en vous parlant de l'origine de ce projet de loi, si ce n'est pour dire que je n'aurais certainement pas eu la bonne idée d'y penser si une électrice ne m'en avait pas parlé; elle demandait pourquoi un projet de loi qui lui tenait à coeur, qui avait été adopté par les deux Chambres du Parlement et qui avait reçu la sanction, n'était toujours pas mis en vigueur.

Étant donné que j'étais un nouveau sénateur, j'ai initialement été vexé, pensant qu'un bureaucrate ou quelqu'un d'autre au cabinet se considérait au-dessus du Parlement et contrariait la volonté du Parlement — or, le Parlement est l'autorité suprême, n'est-ce pas? Mon adjoint de l'époque, qui était beaucoup plus au courant de ces choses que moi, m'a proposé de lire tout le projet de loi, y compris les petits bouts à la fin. C'est ce que j'ai fait et je suis alors tombé sur les dispositions de mise en vigueur.

J'ai alors demandé pour combien de lois fédérales c'était le cas: celles qui ont été adoptées par les deux Chambres du Parlement, qui ont reçu la sanction et qui ne sont pas mises en vigueur — ou certaines parties d'entre elles. On m'a répondu qu'il s'agissait d'un nombre important, 47 d'après les données les plus récentes.

Il m'a semblé que dans certains de ces cas, dont beaucoup remontent à 1985 environ, même si certains remontent plus loin, il s'agit de lois fédérales qui ont peut-être été mises en veilleuse par le gouvernement du moment pour être reprises au moment voulu.

Je sais bien sûr que n'importe quel gouvernement doit parfois être en mesure de procéder de la sorte, en raison d'autres conditions précédentes, et dire qu'il se propose de mettre en vigueur telle ou telle partie du projet de loi au moment opportun. Je comprends bien que cette flexibilité soit nécessaire. Je crois également que les circonstances qui ont cours au moment de la conception et de la rédaction d'un projet de loi seront différentes dix ans plus tard. Il peut y avoir des cas où il faut examiner à nouveau l'application d'un projet de loi s'il est mis en vigueur dix ans plus tard ou davantage, après qu'il a reçu la sanction royale. C'est la raison qui explique ce projet de loi.

The bill, in its present form, says, in effect, that if an act of Parliament, or any part of an act of Parliament, has not been brought into force nine years after it received Royal Assent, then the Minister of Justice must place it on a list that must be laid before both Houses of Parliament during the first part of a Parliamentary session. Absent action in respect of it, the act will, perforce, be repealed in the following year.

This does not remove that act, or part of the act, from the arsenal or quiver of the government, because if the present government, or any government 10 years or even 50 years hence, wishes to bring it into force, they can do so. They can do that the following afternoon, or on December 31 of the year in question. This does not remove the flexibility of the government to retain the act, or the part of the act, that is on that list. All the government needs to do is to bring it into force.

However, in the absence of such action, the government of the day would be obliged — and I think that this is appropriate and proper — to come back to Parliament, to revisit the act. I think it is appropriate and prudent that Parliament should then be able to look at that act as though it were a new one and determine whether the situation that obtained 10 years previously, when it was passed by Parliament, still obtains and whether the act in its then present form is still appropriate or needs to be modified.

This is not a removal, in my view, of the flexibility that governments must have to keep acts in their back pocket and to bring them into force when all of the ducks are in a row. In my view, the number of years for which a government ought to be allowed that flexibility is subjective. I happen to have picked 10 years. My first thought was five years, but a government needs more flexibility than that. Therefore, I have arbitrarily picked 10 years as the magic date.

Having said that, there are some amendments that I think should be made. Before I get to them in particular, I will tell you that I have had conversations with the government House leader, Mr. Boudria, to whom I sent this bill when it was first drafted and before I presented it for first reading, to obtain his reaction to it. He took the time, for which I am very grateful, to have some of his staff and officials examine the bill and run it past a number of other people in other departments.

The minister told me that they found some resistance to the idea of this bill on the part of bureaucrats. They see it as removing arrows from their quiver. However, at the political level, neither the minister nor any of his colleagues had any misgivings about the bill and thought that it was, if I have read him correctly, a good one.

I also met with officials of the Department of Justice, since it is the Minister of Justice who would be responsible for bringing the lists to which the bill refers to both Houses of Parliament. The justice department officials have made suggestions for some amendments. I agree with some of them and I will call those to your attention.

Sous son libellé actuel, le projet de loi stipule en fait que si une loi fédérale, ou toute partie d'une loi fédérale, n'a pas été mise en vigueur neuf ans après avoir reçu la sanction, le ministre de la Justice doit l'inscrire sur une liste, laquelle doit être déposée devant les Chambres du Parlement au cours de la première partie d'une session parlementaire. Si aucune mesure n'est prise à cet effet, la loi sera nécessairement abrogée l'année suivante.

Cela ne retire pas cette loi, ou une partie de cette loi, de l'arsenal ou du carquois du gouvernement, car si le gouvernement actuel ou n'importe quel autre gouvernement, dix ans ou même cinquante ans plus tard, souhaite la mettre en vigueur, il peut le faire. Il peut le faire le jour même ou le 31 décembre de l'année en question. Cela ne supprime pas la flexibilité du gouvernement qui peut conserver la loi, ou la partie de la loi, qui se trouve sur cette liste. Il suffit alors au gouvernement de la mettre en vigueur.

Faute de mesure prise dans ce sens toutefois, le gouvernement du jour serait obligé — et ce serait à mon avis pertinent et satisfaisant — de saisir de nouveau le Parlement de la loi. À mon avis, il est pertinent et prudent que le Parlement puisse alors examiner cette loi, comme si elle était entièrement nouvelle, et déterminer si la situation qui a eu cours 10 ans plus tôt, au moment de l'adoption de la loi par le Parlement, a toujours cours, et si la loi, sous son libellé actuel, est toujours pertinente ou doit être modifiée.

Cela ne supprime en rien, d'après moi, la flexibilité dont doivent disposer les gouvernements pour mettre en veilleuse les lois et les mettre en vigueur lorsque toutes les conditions voulues sont réunies. À mon avis, le nombre d'années pendant lesquelles un gouvernement doit disposer de cette flexibilité est subjectif. J'ai choisi 10 ans. J'avais pensé au départ à cinq ans, mais un gouvernement a besoin de plus de flexibilité. Par conséquent, j'ai arbitrairement choisi le nombre magique de 10 ans.

Ceci étant dit, certains amendements doivent être apportés, je crois. Avant d'y entrer dans les détails, je dois vous dire que je me suis entretenu avec le leader du gouvernement à la Chambre, M. Boudria, à qui j'ai envoyé ce projet de loi lorsqu'il a été rédigé pour la première fois et avant que je ne l'aie présenté en première lecture, pour savoir ce qu'il en pensait. Il a pris le temps, ce dont je le remercie beaucoup, de demander à certains de ses employés et fonctionnaires d'examiner le projet de loi et de le présenter à plusieurs autres fonctionnaires d'autres ministères.

Le ministre m'a dit que les bureaucrates n'étaient pas très en faveur de ce projet de loi, car ce serait ôter des flèches de leur carquois, d'après eux. Toutefois, au plan politique, ni le ministre ni aucun de ses collègues n'ont eu de doutes quant au projet de loi qu'ils jugent bon, si j'ai bien compris.

J'ai également rencontré des fonctionnaires du ministère de la Justice, puisque c'est le ministre de la Justice qui serait chargé de saisir les deux chambres du Parlement des listes dont il est fait état dans le projet de loi. Les fonctionnaires du ministère de la Justice ont proposé quelques amendements. Je suis d'accord avec certains d'entre eux et je vais vous les indiquer.



To dispose of the no-brainers, if I can put it that way, first, there is a technical amendment to the English version that would align it with the usual drafting conventions, which I did not observe when I drafted the bill, and with the French version. That would be to replace the reference in lines 18 and 21 of the bill that say "not brought into force," with the words "was not in force," in order to be consistent with conventional drafting language and to make the French and English versions also consistent.

One concern that the Department of Justice had originally related to the Minister of Justice's ability to evaluate the effect of repealing those acts that fall under the responsibility of other ministries. However, after our meetings, and after further consideration, the Department of Justice now believes that issue can be properly addressed administratively and need not be of concern to us.

One amendment that they have suggested, and with which I absolutely concur, relates to keeping Canadians informed of these statutes and provisions of statutes that are to be automatically repealed. It would be advisable to require that a formal notification be placed on the public record, and the logical place would be in the *Canada Gazette*.

I would propose an amendment that would, I think, be clause 3.1, which would say that the Minister of Justice shall publish in the *Canada Gazette* a list of every act or provision repealed under clause 3, after the fact, so that we all know that it has been done.

I will tell you about two other amendments proposed by the Department of Justice with which I disagree.

The first relates to statutes that are only partly in force — and I do not actually disagree with this one. I will leave it to your committee, which is much better equipped than I, to make a judgment call on this. There are some of those in the list that you all have. It is a list of statutes that would, if this were to happen today, be affected.

The proposal is that an act or provision is excluded from the application of proposed subsection 1 of this bill if it is in force in respect of anything or in any part of Canada. There are some parts of some acts referred to in this list that are in force in some parts of Canada and not in others. It may well be the case, and I will leave it to you to decide whether to consider this amendment, that those statutes that are in force in some parts of Canada but not others should be left alone.

The second request of the Department of Justice for an amendment is one with which I do not agree. It is related to the possibility of a provision not yet in force being amended, which is not an uncommon occurrence.

The Department of Justice recommended the delaying of the automatic repeal until 10 years from the year of the amendment. That could be achieved by including a paragraph in proposed

Pour régler la question des amendements superficiels, si je puis dire, parlons tout d'abord d'un amendement technique visant la version anglaise: il permettrait de respecter les usages en matière de rédaction que je n'ai pas observés au moment de la rédaction du projet de loi, et ferait cadrer la version anglaise avec la version française. Il s'agit de remplacer aux lignes 18 et 21 du projet de loi les mots «not brought into force», par les mots «was not in force», afin de respecter les usages en matière de rédaction et de rendre compatibles les versions française et anglaise.

Le ministère de la Justice était à l'origine préoccupé par la capacité du ministre de la Justice d'évaluer l'effet de l'abrogation des lois qui relèvent d'autres ministères. Toutefois, après plusieurs rencontres et un examen supplémentaire, le ministère de la Justice est d'avis que la question peut être réglée comme il le faut au plan administratif et qu'elle ne devrait pas nous inquiéter.

Un amendement proposé, auquel je souscris entièrement, permettrait d'informer les Canadiens des lois et des dispositions des lois qui sont automatiquement abrogées. Il serait recommandé de rendre public un avis officiel, dans la *Gazette du Canada*, ce qui semble tout à fait logique.

Je proposerais un amendement qui serait, j'imagine, l'article 3.1, selon lequel le ministre de la Justice publie dans la *Gazette du Canada* une liste de toute loi ou disposition abrogée en vertu de l'article 3, après coup, pour que nous en soyons tous informés.

Je vais vous parler de deux autres amendements proposés par le ministère de la Justice, avec lesquels je ne suis pas d'accord.

Le premier porte sur les lois qui ne sont en vigueur que partiellement — et je ne suis pas complètement en désaccord à ce sujet. Je vais laisser le soin à votre comité, qui est beaucoup mieux informé que moi, de prendre une décision en s'en remettant à son jugement. Certaines de ces lois figurent sur la liste que vous avez tous; elles seraient touchées, si le projet de loi était adopté aujourd'hui.

L'amendement proposé, c'est qu'une loi ou une disposition soit exclue de l'application de l'article 1 de ce projet de loi si elle est en vigueur à propos de quoi que ce soit ou dans n'importe quelle région du Canada. Certaines parties de certaines lois inscrites sur cette liste sont en vigueur dans certaines régions du Canada et pas dans d'autres. Cela pourrait bien arriver et je vous laisse le soin de décider s'il vaut la peine d'examiner cet amendement, à savoir que les lois qui sont en vigueur dans certaines régions du Canada, mais pas dans d'autres, ne devraient pas être visées.

Le ministère de la Justice demande un autre amendement auquel je ne souscris pas. Il porte sur la possibilité qu'une disposition pas encore en vigueur soit modifiée, ce qui arrive fréquemment.

Le ministère de la Justice recommande le report de l'abrogation automatique 10 ans à partir de l'année de la modification. Il suffirait d'inclure un paragraphe à l'alinéa 2b) indiquant qu'elle

subsection 2 (b) that it did not come into force on or before that December 31 and was not amended by an act that was assented to less than nine years before that December 31.

I object to that proposal and would vote against that amendment because it would obviate, if a future government were the least bit Machiavellian, the entire purpose of my bill. The government need only introduce an amendment, merely a word or a comma, and that would put the automatic repealing of that bill 10 years further out. That would be a bad idea. It would be imprudent, and it could result in an escape mechanism that would be counter to the intent of the bill.

To reiterate, it is not the intention of this bill to remove a government's flexibility or the capacity to keep an act of Parliament in its back pocket to bring into force when certain other conditions precedent have happened.

It is my contention that 10 years is enough. If an act has received Royal Assent and not been brought into force for 10 years, it is time to look at it again. Failing that, it ought to be repealed.

**Senator Beaudoin:** I agree generally with the principle of this bill, but there is one thing that we have not discussed.

For many centuries, the legislative branch was the most important. This bill relates to the legislative branch and to the executive branch. We would give much power to the executive by leaving something as is for nine years.

We could provoke a vote of confidence in the House of Commons on this. The executive would have to answer to the legislative branch. However, it is a power that has existed for many centuries in the executive branch of the state.

The Criminal Code is worrying me a little, because if we legislate on the degree of offences, the legislative branch would be doing that for the very obvious reason of wishing to be more liberal toward the accused. The executive may choose not to react for 10 years.

How do we solve that? We may solve it by a debate or a vote of confidence.

Perhaps 10 years is too long for criminal law. If it is something like circulation sur les biens de l'État, if it is a statute that is amending the Criminal Code in favour of the accused, perhaps 10 years is too long.

What is your reaction to my comments?

**Senator Banks:** Some parts of the Criminal Code are referred to in the list. None of those that have not yet been brought into force, however, are examples of the kind of statute that you have described. That is to say, the government has not, as far as I know, failed to bring into force any part of the Criminal Code that would have the effect of liberalizing the penalties under the code.

I would hope that Parliament would not tolerate that and would do something about it.

n'était pas entrée en vigueur au 31 décembre précédant ce dépôt et qu'elle n'était pas modifiée par une loi sanctionnée moins de 9 ans avant le 31 décembre précédant ce dépôt.

Je m'oppose à cette proposition et voterai contre cet amendement, car il rendrait inutile tout l'objet de mon projet de loi — si un gouvernement futur se montrait un tant soit peu machiavélique. Le gouvernement n'aurait qu'à présenter un amendement, un seul mot ou une virgule, ce qui repousserait l'abrogation automatique à 10 ans plus tard. Ce serait une mauvaise idée. Ce serait imprudent et se traduirait par un mécanisme de sortie allant à l'encontre de l'objet du projet de loi.

Je le répète, ce projet de loi ne vise pas à supprimer la flexibilité d'un gouvernement ni sa capacité de garder une loi fédérale en veilleuse pour la mettre en vigueur lorsque certaines conditions précédentes auront été réunies.

Je prétends qu'un laps de 10 ans est suffisant. Si une loi a reçu la sanction et n'a pas été mise en vigueur pendant 10 ans, il est temps de l'examiner de nouveau, faute de quoi, il faut l'abroger.

**Le sénateur Beaudoin:** Je suis d'accord en général avec le principe de ce projet de loi, mais il y a un point que nous n'avons pas discuté.

Pendant de nombreux siècles, le pouvoir législatif a été le plus important. Ce projet de loi porte sur le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. Nous donnerions beaucoup de pouvoir à l'exécutif si on laissait les choses en l'état pendant neuf ans.

Nous pourrions provoquer un vote de confiance à la Chambre des communes à ce sujet. L'exécutif devrait rendre des comptes au législatif. Toutefois, c'est un pouvoir qui revient depuis de nombreux siècles à l'exécutif de l'État.

La question du Code criminel me préoccupe quelque peu, car si nous légiférons à propos de la gravité des infractions, le pouvoir législatif agirait de la sorte pour la raison évidente qu'il souhaiterait se montrer plus libéral à l'égard de l'accusé. L'exécutif peut choisir de ne rien faire pendant 10 ans.

Comment résoudre ce problème? Peut-être par un débat ou un vote de confiance.

Un laps de 10 ans est peut-être trop long en ce qui concerne le droit criminel. S'il s'agit de quelque chose comme la circulation sur les biens de l'État, d'une loi modifiant le *Code criminel* favorisant l'accusé, un laps de 10 ans est peut-être trop long.

Que pensez-vous de mes commentaires?

**Le sénateur Banks:** Cette liste renvoie à certaines parties du Code criminel. Les lois qui n'ont pas encore été mises en vigueur ne sont toutefois pas des exemples du genre de lois que vous décrivez. En d'autres termes, le gouvernement n'a pas, autant que je sache, omis de mettre en vigueur des parties du Code criminel qui allégeraient les peines prévues.

J'espère que le Parlement ne le tolérerait pas et prendrait les mesures qui s'imposent.



This is a stopgap measure to say that even if some future government were to fail to bring into force a part of the Criminal Code, or any other statute that would have the effect of liberalizing or strengthening it, there is a failsafe at 10 years. It may well be that prudence would require that a clause of this bill say that in respect of the Criminal Code only, a certain other limit applies.

I do not know. As I said earlier, I picked the 10 years arbitrarily.

A balance has to be found, senator. A government must be able to govern.

**Senator Beaudoin:** Ten years for laws is fine with me. However, I have a problem with it in respect of the Criminal Code.

Ten years is too long. Do not forget that the Charter of Rights and Freedoms applies both to the legislative branch of the state and to the executive branch. I have no case on this because there simply is no case. Perhaps the court will decide that 10 years in criminal law is too long and we should, therefore, restrict it. That is my only concern. I agree entirely with the rest of the bill and with the amendments that you have put forward.

**Senator Banks:** It would be fairly easy for you to draft an amendment such that the Criminal Code needs to be addressed. You know this better than I, but for the record, many of those acts that show "1985" in this list are a good deal older than that. They show 1985 because they were revised then.

**Senator Smith:** My apologies for my late arrival. If you answered these questions earlier, please advise me and I will read the minutes.

Do you have examples of prejudicial, negative, unfortunate incidents that would not have occurred if such proposed legislation as this currently existed?

**Senator Banks:** No.

**Senator Smith:** Have you ever heard of any?

**Senator Banks:** No, I have only had them in my mind through reading this list. I certainly do not pretend to know enough about their potential application, except to say that generally, I believe that if a government has not brought an act into force for 10 years, then it needs to be looked at again.

**Senator Smith:** I do not quarrel with that, but I am curious. Senator Beaudoin said that he was aware of some. Perhaps he could fill us in.

**Senator Banks:** For example, there are aspects of the first one on the list, the Aeronautics Act, which simply deal with a situation that no longer applies. It is a different game today.

**Senator Smith:** I am not talking about that so much as about whether a prejudicial incident occurred that would not have occurred with the proposed legislation in force.

**Senator Banks:** Not that I know of.

Ce n'est qu'une solution provisoire que de dire qu'une sécurité est prévue au bout de 10 ans, même si un gouvernement futur devait omettre de mettre en vigueur une partie du Code criminel, ou toute autre loi qui l'assouplirait ou le renforcerait. Il serait peut-être prudent qu'un article de ce projet de loi stipule qu'à l'égard du Code criminel seulement, une certaine limite est imposée.

Je ne sais pas. Comme je l'ai dit plus tôt, j'ai choisi 10 ans de façon arbitraire.

Il faut trouver un équilibre, sénateur. Un gouvernement doit être en mesure de gouverner.

**Le sénateur Beaudoin:** Une période de dix ans dans le cas des lois ne m'inquiète pas, mais j'ai toutefois un problème en ce qui concerne le Code criminel.

Dix ans, c'est trop long. N'oubliez pas que la Charte des droits et libertés s'applique autant au pouvoir législatif de l'État qu'au pouvoir exécutif. Je ne peux pas invoquer quoi que ce soit à ce sujet, car aucun cas n'existe. Peut-être la cour décidera-t-elle que 10 ans en droit criminel est une période trop longue et que nous devrions, par conséquent, la restreindre. C'est le seul problème que me pose ce projet de loi, auquel sinon je souscris entièrement, ainsi qu'aux amendements que vous avez présentés.

**Le sénateur Banks:** Il vous serait relativement facile de rédiger un amendement stipulant que le Code criminel doit faire l'objet de mesures particulières. Vous le savez mieux que moi, mais aux fins du compte rendu, beaucoup des lois de cette liste portant la mention «1985» datent de beaucoup plus longtemps. Si 1985 est indiquée, c'est parce que c'est l'année où elles ont été révisées.

**Le sénateur Smith:** Excusez-moi de mon retard. Si vous avez répondu à ces questions un peu plus tôt, veuillez me le dire et je lirai alors le procès-verbal.

Avez-vous des exemples d'incidents préjudiciables, négatifs, malheureux qui ne se seraient pas produits si un tel projet de loi comme celui-ci avait existé?

**Le sénateur Banks:** Non.

**Le sénateur Smith:** Avez-vous entendu parler de tels incidents?

**Le sénateur Banks:** Non, j'y ai simplement pensé à la lecture de cette liste et je ne prétends certainement pas être suffisamment informé de l'application éventuelle, si ce n'est qu'en général, je crois que si un gouvernement n'a pas mis une loi en vigueur pendant 10 ans, il doit alors l'examiner de nouveau.

**Le sénateur Smith:** Je ne le conteste pas, mais je suis curieux. Le sénateur Beaudoin a dit qu'il en connaissait quelques exemples et peut-être pourrait-il nous en parler.

**Le sénateur Banks:** Par exemple, certains aspects de la première loi sur cette liste, la Loi sur l'aéronautique, traitent d'une situation qui n'a plus cours. Les choses ont changé aujourd'hui.

**Le sénateur Smith:** Ce n'est pas vraiment cela qui me préoccupe; j'aimerais plutôt savoir si un incident préjudiciable s'est produit, alors que ce n'aurait pas été le cas si ce projet de loi avait été en vigueur.

**Le sénateur Banks:** Pas à ma connaissance.

**Senator Smith:** You have answered that. What about other jurisdictions? Are you aware of other legislative jurisdictions that have such legislation, or is this circumstance cutting edge? I am always open to the cutting edge and new ground.

**Senator Banks:** I have not asked that question and I have not researched it. I do not know the answer.

**Senator Smith:** With what speed will we deal with this, Mr. Chairman? Perhaps staff could determine whether there are other jurisdictions that face this situation.

**Senator Cools:** It is quite common. I agree with you that the problem is common. However, we do not have any knowledge of other jurisdictions in this respect.

**Senator Smith:** I am trying to get a handle on this.

**The Chairman:** We have approached the Department of Justice officials to ask if they would like to appear. I am certain that they could answer some of these questions.

**Senator Smith:** If they do not like this, they may not try so hard in their research.

**The Chairman:** There is a law professor from the University of Ottawa, Ms. Sullivan, who will probably be appearing as well.

**Senator Smith:** This is my last question. It would seem to me that when you reach that last year, one of two things happens. Either it is proclaimed, according to this, or, at the end of the year, it evaporates like mist on a hot day at noon.

**Senator Banks:** Exactly. The colloquial would be: "Use it or lose it."

**Senator Smith:** Is there a third option? If it is reviewed and we are not ready to either proclaim it or have it evaporate for solid policy reasons, is there another option?

**Senator Banks:** Parliament is supreme. If the ministry comes before Parliament, asks it to do something and Parliament concurs, then that is the answer.

I am not sure that a mechanical means of doing that should be included in this bill because I am not sure that one such application would apply to all of the different examples.

**Senator Smith:** Well, that could be an idea: where there is uncertainty, we could put it on a list that would be reviewed annually for the next two years. I am thinking out loud and not jumping to any conclusions. However, when Parliament is not quite ready to bring it into force for valid policy reasons, but it may be in a year or two, then perhaps it could add the legislation to a list that would be reviewed each year.

**Senator Banks:** If I were the minister in that case and I wanted to keep the bill, then I would say that I would come back with respect to RSC-20, and because it will disappear and I need it, we will now call it Bill C-21. Thus, it is a new bill that will repeat the original. My point is that, in answer to your question, I believe that the government of the day, whatever it is 10 or

**Le sénateur Smith:** D'accord; qu'en est-il des autres compétences? Savez-vous si d'autres compétences législatives ont une telle loi ou si vous êtes à la fine pointe? Je suis toujours ouvert à ce qui est nouveau.

**Le sénateur Banks:** Si je n'ai pas posé cette question, c'est parce que je n'ai pas fait de recherche à ce sujet. Je n'en connais donc pas la réponse.

**Le sénateur Smith:** De combien de temps disposons-nous pour examiner ce projet de loi, monsieur le président? Le personnel pourrait déterminer si d'autres compétences se retrouvent dans la même situation.

**Le sénateur Cools:** C'est tout à fait courant. Je suis d'accord avec vous, le problème se pose souvent. Toutefois, nous ne connaissons pas la situation d'autres compétences à cet égard.

**Le sénateur Smith:** J'essaye de le comprendre.

**Le président:** Nous avons demandé aux fonctionnaires du ministère de la Justice s'ils souhaitaient comparaître. Je suis sûr qu'ils pourraient répondre à certaines des questions.

**Le sénateur Smith:** S'ils n'aiment pas ce projet de loi, il se peut fort bien qu'ils ne poussent pas trop leur recherche.

**Le président:** Un professeur de droit de l'Université d'Ottawa, Mme Sullivan, comparaitrait probablement également.

**Le sénateur Smith:** Voilà ma dernière question. Il me semblerait que lorsque vous arrivez à cette dernière année, deux choix seulement sont possibles. Soit la loi est promulguée, selon votre projet de loi, soit, à la fin de l'année, elle disparaît dans la nature.

**Le sénateur Banks:** Exactement; on pourrait familièrement dire «utiliser sous peine de perdre».

**Le sénateur Smith:** Y a-t-il une troisième option? Si elle est réexaminée et que nous ne sommes pas prêts à la promulguer ni à la laisser disparaître dans la nature pour des raisons politiques, y a-t-il une troisième option?

**Le sénateur Banks:** Le Parlement est l'autorité suprême. Si le ministère se présente devant le Parlement pour lui demander d'agir et que le Parlement l'accepte, c'est ce qui se passe.

Je ne suis pas sûr qu'il faille prévoir un mécanisme pour ce faire dans ce projet de loi, car je ne suis pas sûr que l'on puisse l'appliquer à tous les exemples.

**Le sénateur Smith:** Eh bien, on pourrait envisager ce qui suit: En cas de doute, nous pourrions inscrire la loi sur une liste qui serait revue chaque année pendant deux ans. Je pense à voix haute sans sauter à des conclusions. Toutefois, lorsque le Parlement n'est pas tout à fait prêt à la mettre en vigueur pour de bonnes raisons politiques, mais qu'il serait prêt à le faire d'ici un an ou deux, peut-être pourrait-il inscrire la loi en question sur une liste qui serait révisée chaque année.

**Le sénateur Banks:** Si j'étais le ministre dans ce cas-là et si je voulais conserver le projet de loi, je dirais que je reviendrais au sujet de LRC-20 et, puisqu'il disparaîtrait et que j'en aurais besoin, je le renommerais projet de loi C-21. Il s'agirait alors d'un projet de loi reprenant le projet de loi initial. Pour répondre à votre question, je dirais que d'après moi, le gouvernement du jour,



20 years hence, ought to be obliged to come back to Parliament to do exactly what you are talking about, and that Parliament, and no one else, ought to be able to decide whether that continuation should occur.

**Senator Smith:** If that were to happen in many instances, and if there were obstreperous opposition for any reason, it could result in a great deal of legislative delay. I am not leaping to any conclusions, but I am probing with an open mind the basic merits of your sound suggestion.

**Senator Andreychuk:** You mentioned the justice department in your assessment when you said that there was a resistance to this bill applying to statutes that are not fully implemented.

**Senator Banks:** They are enforced in some parts of the country but not in others. I am sorry to interrupt you, senator, but many of the things referred to on this list are not complete acts but simply sections of acts. I think they recognized that if a section of an act has not been brought into force within 10 years, perhaps it should go away or they should look at it again. That is what it boils down to. However, the justice department's reservation, as I understood it, was not that a section of an act ought not to be repealed, but that it was in force in one province but not in another. The question was whether there should be something to state that although it is not in force in Saskatchewan, it is in force in Prince Edward Island, so perhaps that section ought not to be repealed. That makes sense to me, but I do not know enough about the mechanics of this to know how to fix it.

**Senator Andreychuk:** There has also been a recent development. I understood that governments delay enactment because there are certain administrative things that need to be in place or certain actions that need to be taken. Certainly in the years that I have been here, there has been a trend toward acts seeming to come from nowhere, and the relevant department is seeking a longer time rather than a short, one- or two-year implementation period because of negotiations with the provinces, et cetera. That has given me some trouble. It certainly came to a head and concerned me very much when we had Bill C-23 before us, which contained a clause that dealt with Aboriginal women's rights.

I do have to refresh my memory. I may be a little inaccurate in my recollections, but I believe the department indicated that they would not be enacting that section until such time as they could negotiate with Aboriginal leaders to ensure that women's rights would be afforded. I was very frustrated at the time because it was not a new issue; they should have known about it. It had been before the courts for years. The courts had said that women, not just on reserves but all Aboriginal women, should be afforded the full rights under the Charter of Rights and Freedoms. The government was saying that they needed more time. I think the Aboriginal leaders said, yes, they would negotiate, but they needed more time.

d'ici dix ou vingt ans, devrait être tenu de revenir devant le Parlement pour faire exactement ce dont vous parlez et que ce Parlement, et aucune autre entité, devrait décider s'il faut accorder cette prolongation.

**Le sénateur Smith:** Si cela devait arriver et si l'opposition se faisait tapageuse, les délais législatifs seraient considérables. Je ne saute pas à des conclusions, mais j'examine dans un esprit ouvert les mérites de votre proposition.

**Le sénateur Andreychuk:** Vous avez fait mention du ministère de la Justice, lorsque vous avez parlé d'une résistance à ce projet de loi dans la mesure où il s'applique aux lois qui ne sont pas complètement mises en vigueur.

**Le sénateur Banks:** Il s'agit de lois qui sont mises en vigueur dans certaines régions du pays, mais pas dans d'autres. Désolé de vous interrompre, sénateur, mais bien des lois inscrites sur cette liste ne sont pas des lois complètes, mais simplement des articles de ces lois. Je pense que le ministère a reconnu que si un article d'une loi n'a pas été mis en vigueur avant dix ans, peut-être devrait-il disparaître ou être de nouveau examiné. C'est à cela que cela revient. Toutefois, si le ministère de la Justice a exprimé certaines réserves, ce n'est pas, autant que je sache, parce qu'un article d'une loi ne doit pas être abrogé, mais parce qu'il était en vigueur dans une province, mais pas dans une autre. La question était de savoir s'il fallait préciser que même s'il n'est pas en vigueur en Saskatchewan, il l'est à l'Île-du-Prince-Édouard, si bien que peut-être il ne faudrait pas l'abroger. Cela me semble logique, mais je ne connais pas suffisamment le processus pour savoir comment le consolider.

**Le sénateur Andreychuk:** Mais il y a du nouveau récemment. Je sais que les gouvernements reportent parfois l'entrée en vigueur d'une loi pour des raisons administratives ou parce qu'ils doivent prendre des mesures préalables. Il est clair que depuis que je travaille ici, les lois semblent souvent venir de nulle part, et le ministère responsable demande souvent un délai de plus d'un an ou deux pour la mise en oeuvre en raison des négociations avec les provinces et de tout le reste. Cela me perturbe. La situation a atteint son paroxysme et m'a inquiété beaucoup lorsque nous avons été saisis du projet de loi C-23, qui contenait un article sur les droits des femmes autochtones.

Ce n'est pas frais dans ma mémoire. Je ne me rappelle peut-être pas très bien de la situation, mais je crois que le gouvernement avait indiqué qu'il n'appliquerait pas cet article tant qu'il n'aurait pas négocié avec les dirigeants autochtones pour s'assurer que les droits des femmes autochtones pouvaient être honorés. J'étais très frustrée, parce que cet enjeu n'avait rien de nouveau. Ils auraient dû le savoir. Les tribunaux débattaient de la question depuis des années. Les juges avaient dit que les femmes, pas seulement celles sur les réserves, mais toutes les femmes autochtones, devaient jouir pleinement des droits que leur confère la Charte des droits et libertés. Le gouvernement disait qu'ils avaient besoin de plus de temps. Je crois que les dirigeants autochtones avaient accepté de négocier, mais qu'ils avaient demandé plus de temps.

Consequently, we passed legislation saying that those particular sections would not be enacted until certain conditions were met. Have you reflected on that kind of situation, or have Department of Justice officials discussed that with you?

I have not done any analysis to see if that was an isolated case or if there are more. It seems to me there was a trend toward longer enactment periods and exempting of certain sections because we had not done our homework. In some cases, the action was legitimate, but in other cases, if I may be frank, it was just further delaying an uncertain issue.

**Senator Banks:** Neither the justice department nor anyone else discussed that particular issue of the rights of Aboriginal women with me. However, in reference to the thrust of your question, I am not unmindful of the fact that this bill, if it comes into being, would not only clean out the attic, so to speak, but would also have a salutary effect on the situation that you described. The government would know that this limit existed and that could be a spur to action. For a start, bureaucrats can say to their respective ministers that a certain arrow in the quiver will be lost in three years if something is not done about it. I am speaking colloquially here.

I believe it will act to clean up detritus, but also as a spur to help ensure that a government will not treat an act with a cavalier attitude that, in a sense, is getting in the way of the will of Parliament. That is what it boils down to. Parliament has passed an act — hello!

**Senator Andreychuk:** That leads me to my second question. I am far removed from law school.

**Senator Banks:** Not as removed as I.

**Senator Andreychuk:** We will compare notes later. I have thought about the thrust of the bill. What if they will not enact the bill? I always take it that the bill is the government's, but when it becomes legislation, it is an act of Parliament and therefore the government must enact it. If we have a carte blanche kind of act that is triggered by the minister, are we, constitutionally, delegating something we have no right to delegate?

**Senator Banks:** I do not think we are delegating anything.

**Senator Andreychuk:** We could repeal them act by act. We could repeal the Aeronautics Act, for example, or the Agricultural Products Act. Perhaps we could even do all the acts en masse. We could even set a time limit for the cleanup. I am concerned about the future. Is it within our constitutional rights? I am not an expert on that.

**The Chairman:** We may have someone appear before us who may be able to answer your question. However, are we constitutionally correct to try to bind future Parliaments as well?

Par conséquent, nous avons adopté le projet de loi en précisant que ces articles n'entreraient en vigueur que lorsque certaines conditions seraient respectées. Avez-vous réfléchi à ce genre de situation? Les gens du ministère de la Justice en ont-ils discuté avec vous?

Je n'ai pas vérifié s'il s'agissait d'un cas isolé ou s'il y en avait d'autres. Il me semble toutefois que le délai d'application est de plus en plus long et que certains articles ne sont toujours pas en vigueur parce que nous n'avons pas fait notre travail. Dans certains cas, les mesures prises sont légitimes, mais dans d'autres, pour être honnête, on ne fait que reporter le règlement d'une situation floue.

**Le sénateur Banks:** Ni les avocats du ministère de la Justice, ni personne d'autre ne m'a parlé des droits des femmes autochtones. Cependant, j'ai bien entendu votre question et je suis conscient que ce projet de loi, s'il est adopté, ne servira pas qu'à mettre de l'ordre dans tout cela, car il aura un effet salutaire sur la situation que vous décrivez. Le gouvernement saurait qu'il existe des limites et qu'il doit agir. Pour commencer, les bureaucrates feraient bien de dire à leur ministre respectif qu'il va perdre une corde à son arc d'ici trois ans si rien n'est fait pour corriger la situation. Vous comprenez l'image.

Je crois que cette loi va mettre de l'ordre, mais qu'elle va également dissuader les gouvernements d'adopter une attitude cavalière par rapport aux lois, d'une certaine façon, et de faire obstacle à la volonté du Parlement. C'est ce qu'il faut retenir. Le Parlement a adopté une loi: allo!

**Le sénateur Andreychuk:** Cela m'amène à ma deuxième question. Je suis bien loin de l'école de droit.

**Le sénateur Banks:** Pas aussi loin que moi.

**Le sénateur Andreychuk:** Nous comparerons nos notes plus tard. Je pense à l'objectif du projet de loi. Et si le projet de loi s'était pas sanctionné? Je me dis toujours que le projet de loi relève du gouvernement, mais lorsqu'il devient loi, c'est une loi du Parlement, et l'administration publique doit la faire appliquer. En adoptant une loi qui donne pour ainsi dire carte blanche au ministre, sommes-nous en train de déléguer un pouvoir que nous n'avons pas le droit de déléguer aux termes de la Constitution?

**Le sénateur Banks:** Je ne crois pas que nous déléguions quoi que ce soit.

**Le sénateur Andreychuk:** Nous pourrions les abroger loi par loi. Nous pourrions abroger la Loi sur l'aéronautique, par exemple, ou la Loi sur les produits agricoles. Peut-être pourrions-nous même les abroger toutes en bloc. Nous pourrions même nous fixer une date limite pour mettre de l'ordre. Je m'inquiète de l'avenir. En avons-nous le droit selon la Constitution? Je ne suis pas une experte de la question.

**Le président:** Nous pourrions appeler quelqu'un à comparaître devant nous pour répondre à votre question. Autre question: est-il conforme à la Constitution que nous essayions de contraindre les prochaines législatures?



**Senator Banks:** This is not a constitutional amendment. Future Parliaments could repeal this proposed act.

**Senator Beaudoin:** Two branches are involved here, executive and legislative. When the legislative branch is speaking, the executive should listen. That was my point from the beginning. This is why, in criminal law, it is certainly unconstitutional. The criminal law should be applied as soon as possible. That is another thing.

**Senator Banks:** I agree. I would hope that no one would find that this bill, in whatever form it might evolve, would be any more unconstitutional than any other bill. All bills deal with something that will happen in the future. Every act of Parliament deals with something that will happen in the future.

**Senator Andreychuk:** This is delegating discretion to the executive, which is within the purview of Parliament, but we want to be sure it is constitutionally sound. It may be. We should hear from a constitutional expert. If it does not comply with the Constitution, how do we make it comply? The intent is desirable. I have not heard anyone say that it is a bad idea or that we should not do it. We are all saying that is what we want, but we must be sure it is on solid ground.

**The Chairman:** That is a good point, Senator Andreychuk. We will endeavour to have someone come before the committee to whom we can put those types of questions.

**Senator Joyal:** When I read the bill just before coming in, I, like Senator Andreychuk, was remembering my years at law school. I was saying to myself that what we are doing with this bill, especially with clause 3, is bringing in what we call, "une clause de péremption obligatoire." How do we translate that? It is more than a sunset clause. It is an expiration. Let me use an example from ordinary life. If you buy some yoghurt with an expiration date of June 3 and eat it later than that date, it is at your own risk. Here, the expiration would be automatic for all the legislation. In other words, there is an element of automaticity in clause 3.

That raises the issue of the capacity of the executive government to maintain the availability of some powers granted to it through legislation if a certain set of circumstances happens in the future. Your bill has the very sound objective of cleaning up the books. There is a preoccupation with the fact that Canadians should not be led to believe that some legislation is in place when in fact it is not, and that government should automatically lose that power after a certain period of years. The proposal has a lapsing quality that we would put now in any legislation and a date would be set.

In terms of watching the executive government, I was in the House of Commons for ten years and have been here for almost six years. I have seen many bills with clauses that the government

**Le sénateur Banks:** Ce n'est pas un amendement constitutionnel. Les prochaines législatures pourraient abroger la loi proposée.

**Le sénateur Beaudoin:** Il y a deux types de pouvoirs, le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. Lorsque l'autorité législative parle, l'autorité exécutive devrait l'écouter. C'est ce que j'essaie de dire depuis le début. C'est d'ailleurs pourquoi ce n'est certainement pas constitutionnel en droit criminel. Les lois de droit criminel devraient entrer en vigueur le plus rapidement possible. Voilà autre chose.

**Le sénateur Banks:** Je suis d'accord. J'espère que personne ne trouvera que ce projet de loi, peu importe sa forme définitive, est moins constitutionnel qu'un autre projet de loi. Tous les projets de loi portent sur ce qui arrivera dans l'avenir. Toutes les lois que prend la législature portent sur des événements futurs.

**Le sénateur Andreychuk:** Nous déluguons un pouvoir discrétionnaire à l'exécutif, ce qui est du droit du Parlement, mais nous voulons être certains que c'est conforme à la Constitution. Ce peut l'être. Nous devrions inviter un spécialiste à témoigner. Si ce projet de loi n'est pas conforme à la Constitution, comment pouvons-nous le rendre conforme? Son intention est souhaitable. Je n'ai entendu personne dire que c'était une mauvaise idée ou que nous ne devrions pas adopter un tel projet de loi. Nous disons tous que c'est ce que nous voulons, mais nous devons nous assurer qu'il se fonde sur des bases solides.

**Le président:** C'est un très bon point, sénateur Andreychuk. Nous allons nous efforcer de trouver quelqu'un qui vienne témoigner devant le comité et à qui nous pourrions poser ce type de questions.

**Le sénateur Joyal:** Lorsque j'ai lu le projet de loi avant d'arriver, je me suis rappelé, comme le sénateur Andreychuk, mes années d'études à l'école de droit. Je me disais que nous nous apprêtions à adopter, particulièrement à l'article 3, ce que l'on appelle «une clause de péremption obligatoire». C'est plus qu'une disposition de réexamen, elle prévoit une date d'expiration. Prenons un exemple de la vie quotidienne. Si vous achetez un yogourt dont la date de péremption est le 3 juin et que vous le mangez après cette date, vous le faites à vos propres risques. Ici, la péremption serait automatique pour toutes les lois. En d'autres termes, l'article 3 a un effet automatique.

Cela remet en question la capacité de l'exécutif de conserver des pouvoirs qui lui ont été octroyés par voie législative au cas où certaines circonstances se réaliseraient dans l'avenir. Votre projet de loi a pour excellent objectif de mettre de l'ordre dans les livres. C'est une préoccupation, car les Canadiens ne devraient pas en venir à croire que des lois sont en place alors qu'elles ne le sont pas, et le gouvernement devrait automatiquement perdre les pouvoirs qu'elles leur conféraient après un certain nombre d'années. La proposition nous permettrait d'assortir toute nouvelle loi d'un échéancier pour la mise en vigueur, et une date de péremption serait établie.

Pour ce qui est de surveiller l'exécutif, j'ai travaillé à la Chambre des communes pendant dix ans et je suis ici depuis presque six ans. J'ai vu beaucoup de projets de loi dont le gouvernement considérerait certains articles inutiles jusqu'à ce que

deemed not to be useful until certain things happened. In such cases, the government might have to take certain actions, including coming back to Parliament.

Let us take the Emergencies Act as an example.

The government does not have those powers. If a set of circumstances occurs, the government can trigger those powers. It is fundamental to the maintenance of law, order and good government in Canada.

When Parliament granted specific responsibility to the executive, it might have taken into account those sets of situations that we do not know when and how they might happen. When you put in the pre-emption clause of 10 years and it expires, it would mean that if the government has not proclaimed some sections of an act, they would have to reintroduce the provision to reinstate it. The direct consequence of proposed section 3 would be to compel the government to reintroduce legislation.

I have not gone through all 47 statutes that you have given us. It is helpful that you have given it to us in that way. It would compel the government to reintroduce that legislation.

**Senator Banks:** That is correct.

**Senator Joyal:** For me, it raises a problem in terms of those special powers that the government might need that are not used except in certain sets of circumstances. As Senator Andreychuk has mentioned, the government has to suspend some provisions of bills pending negotiations with provinces, Aboriginal peoples or foreign governments. We all know that those kinds of clauses exist in many bills.

Where is the right balance between housekeeping and being able to trigger certain powers? We all agree that statutes get dusty on the shelves and should be cleaned up. On the other hand, there is no doubt that governments should have the ability to trigger a certain capacity to enact some regulations, for instance, and not have to go back to Parliament. There are cases where we think that those powers are an exception to fundamental principles, either Charter principles or institutional principles, and that the government should come back to ask Parliament to do that.

I am not trying to create worst-case scenarios. I am trying to understand the corridor in which we will put the government in the future.

The title of your bill is generally very convincing — an act to repeal legislation that has not been brought forth within 10 years of receiving Royal Assent. In principle, we all think that those obsolete things should be cleared up. However, when we look at legislation that has granted specific powers to the government, the probability of the need has not necessarily disappeared after 10 years.

I feel that there is some will to look at the list of those bills and see what kind of impact there would be if a 10-year rule were applied. If the proposed section 3 had been in force today, what would have happened in practical terms to all those bills? In other

certain events surviennent. Dans ces circonstances, le gouvernement peut devoir prendre certaines mesures, dont celle de proposer de nouvelles mesures au Parlement.

Prenons l'exemple de la Loi sur les mesures d'urgence.

Le gouvernement n'a pas ces pouvoirs. Dans certaines circonstances, il peut les exercer. C'est fondamental pour maintenir la loi, l'ordre et une bonne administration au Canada.

Lorsque le Parlement a octroyé ces responsabilités à l'exécutif, il a probablement pris en compte diverses situations qui pourraient survenir d'une façon et à un moment que nous ignorons. Si l'on prévoit une disposition de péremption après 10 ans et que la loi expire, cela signifie que si le gouvernement n'a pas mis en vigueur certains articles de la loi, il devra les représenter pour les adopter de nouveau. L'article 3 proposé aura pour conséquence directe d'obliger le gouvernement à réexaminer la loi.

Je n'ai pas passé en revue les 47 lois que vous nous avez données. C'est bien que vous nous les ayez fournies. Ce projet de loi obligerait le gouvernement à les réexaminer.

**Le sénateur Banks:** C'est juste.

**Le sénateur Joyal:** Je m'interroge sur les pouvoirs spéciaux dont le gouvernement pourrait avoir besoin et qui ne lui servent que dans certaines circonstances. Comme le sénateur Andreychuk l'a mentionné, le gouvernement doit reporter l'application de certaines dispositions des projets de loi le temps de négocier avec les provinces, les peuples autochtones ou les gouvernements étrangers. Nous savons tous que ce type d'article existe dans beaucoup de projets de loi.

Où trouver le juste équilibre entre le maintien de l'ordre et l'autorisation d'exercer certains pouvoirs? Nous convenons tous que les lois s'empoussièrent sur les tablettes et qu'il faudrait mettre un peu d'ordre. Par contre, il ne fait aucun doute que les gouvernements devraient avoir le pouvoir d'adopter des règlements, par exemple, sans recourir au Parlement. Dans certains cas, nous estimons que ces pouvoirs constituent une exception aux principes fondamentaux de la Charte ou à nos principes institutionnels et que le gouvernement devrait obtenir l'autorisation du Parlement pour le faire.

Je n'essaie pas d'envisager le pire des scénarios. J'essaie de comprendre la situation dans laquelle le gouvernement se trouvera dans l'avenir.

Le titre de votre projet de loi est très convaincant en soi: Loi prévoyant l'abrogation des lois non mises en vigueur dans les 10 ans suivant leur sanction. En principe, nous croyons tous que ces lois désuètes devraient être actualisées. Cependant, la nécessité potentielle d'une loi qui confère des pouvoirs particuliers au gouvernement ne disparaît pas nécessairement après 10 ans.

J'ai l'impression qu'il y a une volonté de passer en revue la liste de ces projets de loi afin d'évaluer l'impact d'une règle potentielle de 10 ans. Si l'article 3 proposé était déjà en vigueur, quel effet concret aurait-il sur tous ces projets de loi? En d'autres termes,



words, submit the test that you propose to those bills, and see if we would deprive government of authorities that are not threatening to Canadians, but are in fact there for peace, order and good government, in case some unforeseen situation happens to pop up in the future.

I am trying to reconcile your objective, which is very sound, with the margin of authority that the executive government has to have in implementing a particular policy or responsibility.

**Senator Banks:** Honourable senators, I cannot talk about the constitutional aspect and whether it is appropriate for this act or any other to bind future governments to certain things. However, before writing this, I carefully considered the automatic nature of the matter. My first suggestion was to make a list of all the bills, bring in a repeal act and they would be gone. That would be easy.

I was also mindful, as I said in my response to Senator Andreychuk, about the spur that could be applied to governments in some cases to not treat legislation with disdain.

You used the magic word, and it is "balance." On the one hand, the effect of this bill, were it in place, would be to constrain the flexibility of a government with respect to the length of time that it can keep a bill out of force and be able to bring it into force on a moment's notice, given that something has happened.

On the other hand, the less desirable side would be to remove that flexibility from the government.

As I said in my opening remarks, I recognize that government must be able to govern and that there are many circumstances in which the government needs to retain great flexibility. The length of time that I happen to have chosen is completely arbitrary.

However, my argument in response to yours would be that "the son" of the War Measures Act is in place. It has been proclaimed. The Emergency Measures Act has been proclaimed. We trust that the executive will not act on it, except in certain circumstances.

Those acts are in force today. We do not run around putting people in jail willy-nilly or publishing lists of names saying, "These are bad guys," but those laws are in force. It is right, in the circumstances that you described, and to which Senator Andreychuk referred, simply because of a demonstrable and irrefutable change to the landscape in which the bill was first introduced, that there should be a time limit.

Notwithstanding flexibility, a government should have to come to Parliament and justify the need for a certain piece of legislation. In each of those cases, there would probably be some tinkering done to bring that section of that bill more in line with the circumstances of the day.

faites le test de cette proposition sur ces projets de loi, et nous verrons si cela départit le gouvernement de pouvoirs qui ne sont pas menaçants pour les Canadiens, mais qui assureraient la paix, l'ordre et une bonne administration si un événement imprévisible survenait dans l'avenir.

J'essaie de faire la part des choses entre votre objectif, qui est très valable, et la marge de manoeuvre dont l'exécutif doit jouir pour s'acquitter de ses responsabilités ou mettre en oeuvre une politique en particulier.

**Le sénateur Banks:** Honorables sénateurs, je ne peux juger de la constitutionnalité du projet de loi, ni déterminer s'il est acceptable que cette loi ou une autre impose des règles aux gouvernements futurs. Cependant, avant de mettre ces dispositions sur papier, j'ai bien pris soin d'évaluer le caractère automatique de la disposition. Ma première idée consistait à dresser une liste de tous les projets de loi, à proposer une loi d'abrogation, puis ce serait tout. Ce serait facile.

Je suis également conscient, comme je l'ai dit en réponse au sénateur Andreychuk, que ces dispositions pourraient inciter les gouvernements à respecter davantage les lois, plutôt que de les mépriser.

Vous avez prononcé le mot magique: équilibre. D'une part, ce projet de loi, s'il était mis en oeuvre, aurait pour effet de restreindre la marge de manoeuvre dont les gouvernements jouissent quant au temps qu'ils peuvent laisser s'écouler avant de mettre un projet de loi en vigueur, pour l'appliquer ensuite très rapidement lorsqu'un événement donné survient.

D'autre part, il serait peu souhaitable de diminuer la marge de manoeuvre du gouvernement.

Comme je l'ai dit d'emblée, j'admets que le gouvernement doit être en mesure de gouverner et que dans bien des cas, il a besoin d'une grande marge de manoeuvre. La période que j'ai choisie est complètement arbitraire.

Cependant, je répliquerais à votre intervention que le «fils» de la Loi sur les mesures de guerre est déjà en place. Il a été proclamé. La Loi sur les mesures d'urgence a été promulguée. Nous sommes convaincus que l'exécutif ne se fondera pas de cette loi pour intervenir, sauf dans des circonstances particulières.

Ces lois sont en vigueur actuellement. Nous ne passons pas notre temps à mettre des gens en prison pour un oui, pour un non et à publier des listes de noms de récidivistes, mais ces lois sont en vigueur. Il serait bon de fixer une échéance dans les circonstances que vous avez décrites et auxquelles a fait allusion le sénateur Andreychuk, du fait simplement que le contexte dans lequel le projet de loi a été déposé pour la première fois n'est nettement plus le même.

Il faudrait que le gouvernement, en dépit de la marge de manoeuvre requise, justifie au Parlement le besoin d'une loi en particulier. Chaque fois, certains aménagements seraient probablement faits dans le projet de loi pour mieux l'adapter à la conjoncture du jour.

The government should have the flexibility, in extraordinary circumstances, to do things that it would not otherwise do. I do not agree that holding a bill and not bringing it into force is the right way to do that.

The two examples I will give you are the son of the War Measures Act and the Emergency Measures Act — they are both in place. They are in force. We know, or we trust, that the ministry will not apply them except in extraordinary circumstances, but they are in force.

**Senator Joyal:** I am not contending that the national emergency act is not in force. I know very well that it is in force because it was used. We all know that.

I am saying that if I were in the justice department — and I do not want to speak for them, because most of the time I would debate them — I would try to find a way around it, because they draft legislation. If they would ask Senator Smith or Senator Jaffer or any one of us around the table, how could I get around clause 3 of this bill, they would say, “notwithstanding section 3 of the act, those powers will remain in force for” — when it is a limited time.

**Senator Banks:** That would be called to the attention of Parliament.

**Senator Joyal:** They would say, notwithstanding any other act, this bill is this and so on. In other words, they would still be able to go around it.

**Senator Banks:** If Parliament agrees.

**Senator Joyal:** Yes, but we all know, especially you, how government governs in the other place and in this place — how they try to get their legislation adopted. Sometimes, that legislation is written in such a way that it is very difficult, even for us around this table — some bills have one section that is 17 pages long, for example — to understand it. We were witnesses here to the fact that — and Senator Andreychuk and Senator Cools will remember — we adopted a bill that was a clear contradiction of another bill, and nobody saw it. The Department of Justice found it six months later, and it was their own legislation.

We start with the presumption that what the Department of Justice proposes has been submitted to all the tests in the system, so that when it comes to us it respects other legislation — that it is just an example to show you what we have done. That is essentially the point; that I would need to, in fact, put proposed section 3 to the test of reality. In other words, if we applied pre-emption to all those clauses of bills — the 47 that you gave us — to the test of clause 3, what would be the practical result? Would we find ourselves, in some specific circumstances, in dire straits?

Il faudrait aussi que le gouvernement ait la possibilité, dans des circonstances extraordinaires, de prendre des mesures qu'il ne prendrait pas autrement. Par contre, je ne suis pas convaincu que de maintenir un projet de loi en suspens et de ne pas le faire entrer en vigueur soit la bonne façon de s'y prendre.

Les deux exemples que je vais vous fournir concernent la Loi sur les mesures de guerre et la loi qui l'a remplacée, soit la Loi sur les mesures d'urgence. Les deux sont en place. Elles sont en vigueur. Nous savons, du moins nous comptons que le ministère ne les invoquera pas, sauf dans des circonstances extraordinaires. Elles demeurent tout de même en vigueur.

**Le sénateur Joyal:** Je ne prétends pas que la loi sur les situations d'urgence nationales n'existe pas. Je sais fort bien qu'elle existe, puisqu'elle a été invoquée. Nous en sommes tous conscients.

Ce que je dis, c'est que si j'étais un fonctionnaire du ministère de la Justice — je ne souhaite pas parler en leur nom, parce que je ne serais pas d'accord avec eux la plupart du temps —, j'essaierais de trouver un moyen de contourner, parce que ce sont eux qui rédigent les lois. Si l'un d'entre nous — le sénateur Smith ou le sénateur Jaffer par exemple — demandait comment contourner l'article 3 du projet de loi à l'étude, on lui proposerait comme solution: «Par dérogation à l'article 3 de la loi, ces pouvoirs demeureront en vigueur pour» — une période limitée.

**Le sénateur Banks:** La question serait portée à l'attention du Parlement.

**Le sénateur Joyal:** Ils diraient que, par dérogation à toute autre loi, le projet de loi est ceci ou cela et ainsi de suite. En d'autres mots, ils réussiraient quand même à contourner.

**Le sénateur Banks:** Si le Parlement est d'accord.

**Le sénateur Joyal:** Effectivement, mais nous savons tous, surtout vous, de quelle façon le gouvernement gouverne dans l'autre endroit et ici même — comment il essaie de faire adopter ses lois. Parfois, la loi est rédigée de telle façon qu'elle est fort difficile à comprendre, même pour nous qui sommes assis à cette table — certains projets de loi n'ont qu'un article, mais celui-ci s'étend sur 17 pages, par exemple. Il est déjà arrivé — et le sénateur Andreychuk et le sénateur Cools s'en souviennent — que nous ayons adopté un projet de loi qui était nettement en contradiction avec un autre projet de loi, et pourtant nul ne s'en est rendu compte. Le ministère de la Justice a relevé la contradiction six mois plus tard, et pourtant c'est lui qui avait rédigé la loi.

Nous partons de l'hypothèse que ce que le ministère de la Justice propose a franchi toutes les étapes du système, de sorte que lorsque nous en sommes saisis, il est conforme à toutes les autres lois — ce n'est qu'un exemple pour vous montrer ce que nous avons fait. C'est justement le point que je fais valoir: qu'il faudrait en fait mettre l'article 3 projeté à l'épreuve, dans la réalité. En d'autres mots, si l'article 3 du projet de loi à l'étude avait prépondérance sur tous ces articles des projets de loi — des 47 que vous nous avez énumérés —, quel en serait le résultat concret? Nous retrouverions-nous, dans certains cas, dans le pétrin?



I am not opposed to the idea of cleaning the shelves. I think it is a worthwhile objective. It is how we do that in a way that protects the capacity of the executive government to respond to a specific set of circumstances that might occur when Parliament is not in session, and when it would be too difficult to go through all the processes of consultation and so forth. That needs to be put in place, and we all know the system. To me, that point should be clear — making sure that we respect the executive prerogative, as I say, to govern for the peace, order and good government of the country.

**Senator Banks:** I agree with that. I suspect that, down the line, if this were to come into force, we would find that in 90 per cent of these cases, it would be inconsequential and very easily solved. However, in others, it would be an inconvenience, at the very least.

I think that is a small price to pay, if I can put it that way, since this will not happen without notice or without a lot of options. This will not happen without 10 years' notice to the government and, if the bureaucrats are doing their jobs, continual reminders that we are going to lose this if we do not do something about it.

Even on the 11th hour of the 11th day before this happens, the government can proclaim the legislation — bring it into force — but not necessarily apply it. I think that the good that the bill would do, both in terms of cleaning out the attic and as a reminder to government that it is Parliament that makes law — notwithstanding that they have to have a degree of flexibility in applying it — would outweigh the inconvenience, if I can use that word, of obliging government to come back to Parliament if something needs to be kept in force after 10 years. It is a small price to pay.

However, as to the legality and the constitutionality, I agree with the idea of applying each of these — and taking the time, by the way, to apply proposed section 3 — and say, what would be the effect? However, we would also have to take some time — and I think it would be wise to do this — to apply it not just to the bills on this list; these are here because they are more than 10 years old. How about the legislation that we passed last year? We need to look at that too, and find out what the effect of proposed section 3 would be on it.

**Senator Joyal:** Of course, that is part of the overall outlook.

**Senator Cools:** I would like to thank Senator Banks for his initiative and for his obviously considerable work in bringing forth this bill.

I would also like to lend my support to it. Perhaps there are one or two elements here and there that should be improved, or will be improved, and Senator Banks is obviously open to improvement. However, the intention of this bill is extremely sound and, I would add, very necessary.

Je ne suis pas opposé à l'idée de faire le ménage. C'est un objectif valable. Je suis plutôt opposé à le faire d'une manière qui enlève au pouvoir exécutif la capacité de réagir à une série précise de circonstances qui pourraient se produire quand le Parlement ne siège pas et lorsqu'il serait trop difficile de franchir toutes les étapes de la consultation et ainsi de suite. Il faut prévoir ce genre de situation, et nous savons tous comment fonctionne le système. À mon avis, il faudrait bien préciser ce point — faire en sorte que nous respectons la prérogative qu'a le pouvoir exécutif, comme je l'ai dit, de maintenir la paix, l'ordre et le bon gouvernement au pays.

**Le sénateur Banks:** Je suis d'accord avec ce que vous dites. Je soupçonne que, plus tard, si le projet de loi entrait en vigueur, nous découvririons que, dans 90 p. 100 des cas, ce serait sans conséquence et très facilement réglé. Toutefois, dans les 10 p. 100 qui restent, ce serait à tout le moins une complication.

On s'en tire à bon compte, si je peux m'exprimer ainsi, puisque cela ne se produira pas sans avis préalable et sans avoir beaucoup d'autres choix. Cela ne se produira pas sans que le gouvernement le sache 10 ans d'avance et, si les bureaucrates font bien leur travail, nous recevrons de constants rappels pour nous dire que la loi sera abrogée si nous n'agissons pas.

Même à la dernière heure, le gouvernement peut proclamer la loi — la faire entrer en vigueur — sans forcément l'appliquer. Juge-t-il que les avantages du projet de loi, du fait qu'il mettrait de l'ordre et rappellerait au gouvernement que c'est le Parlement qui fait les lois — en dépit de la souplesse dont il a besoin pour l'appliquer — seront plus nombreux que les inconvénients, si je peux utiliser ce mot, d'obliger le gouvernement à demander au Parlement de maintenir en vigueur un texte de loi après 10 ans. Ce n'est pas un prix très élevé à payer.

Cependant, pour ce qui est de la légalité et de la constitutionnalité, je suis d'accord avec l'idée d'appliquer ces deux critères — et de prendre le temps, soit dit en passant, d'appliquer l'article 3 projeté — pour voir quel en serait l'effet. Toutefois, il faudrait aussi prendre le temps — il serait sage de le faire, selon moi — de l'appliquer non seulement aux projets de loi qui figurent sur cette liste (ils y figurent parce qu'ils ont plus de 10 ans). Qu'en est-il des lois que nous avons adoptées l'an dernier? Il faut les examiner également et voir quel serait l'effet de l'article 3 projeté sur elles.

**Le sénateur Joyal:** Naturellement, cela fait partie du plan global.

**Le sénateur Cools:** J'aimerais remercier le sénateur Banks d'avoir pris cette initiative et du travail manifestement énorme qu'il a dû accomplir pour soumettre le projet de loi à l'étude.

J'aimerais aussi manifester mon appui. Il y a peut-être un ou deux éléments qu'il faudrait améliorer ou qui seront améliorés, et le sénateur Banks est manifestement ouvert à l'idée de l'améliorer. Toutefois, l'objet du projet de loi à l'étude est extrêmement sain et, ajouterais-je, très nécessaire.

I have had the opportunity to serve in this chamber with some people who used to be viewed as some of the mighty minds of the law in this country — people like Dan Lang, for example, and even Jacques Flynn. The issues that Senator Banks has brought forward have preoccupied many of the great legal minds that used to serve in this place. The whole phenomenon of proclamation dates that are so wide open as to be 20 or 30 years in the execution is really alien to the notion of Parliament.

I understand some of the concerns, but I think that the thrust of this is very much in order and very much needed. We must remember that 10 years is a long time in the history of this administration; 10 years is three Parliaments later. Therefore, it is unparliamentary, in a way, that something is being proclaimed 10, 15 or 30 years after those Parliaments have given up the ghost and long expired.

If you go back into the mists of time, when a bill would come into force at a date to be fixed by the Governor in Council, the intention was a few weeks down the road, or a few days down the road. The intention was never 20 years down the road. The question you have to ask is, after the complexion and the composition of Parliaments have changed, how is it that laws are being brought into force that, if a particular Parliament were to look at it, it would come to a different opinion? That is the principle at which Senator Banks is looking.

How long does it take for the will of Parliament to become law, to go into force? I think it is a very profound point, because I have sat here for many years and I can tell you I have seen a lot of questionable things pass into law and a lot of novelties that went unnoticed.

I understand Senator Joyal's concern about flexibility, but my experience with the Government of Canada is that it is not short of the flexibility to get any bills that it wants through two Houses. I have seen them do it with remarkable ease.

There are a number of phrases here that I would fine-tune. The drafting could be greatly improved. However, if a statute, an act of Parliament that has received Royal Assent, is still sitting there and has not been called into force 10 years later, I think Parliament should take a look at it. I would submit that this list that you have provided is the tip of the iceberg.

I know of a troublesome one in another jurisdiction. This particular bill was given Royal Assent in one provincial jurisdiction, and then, because something did not happen, the other government chose not to put it into force and to proclaim it. This is what Parliament has to guard against; we need to understand clearly that what you are talking about here is the will of Parliament.

In addition, I am of the opinion that once the government has a majority of supporters in the two Houses, they will not face any problems in renewing any segment or any section of a bill. I just wanted to let Senator Banks know that his preoccupation is not a new or a novel one. It has bedevilled many for a substantial amount of time. Hopefully, Senator Banks will pursue this.

J'ai eu la chance de travailler dans cette Chambre aux côtés de personnes que l'on considérerait comme les sommités juridiques du pays — des personnes comme Dan Lang, par exemple, voire Jacques Flynn. Les problèmes qu'a soulignés le sénateur Banks en ont préoccupé beaucoup d'entre eux. Toute cette histoire de dates de proclamation qui sont si éloignées qu'il faut 20 ou 30 ans pour les exécuter est en réalité contraire au principe du Parlement.

Je comprends certaines des préoccupations, mais j'estime que cette mesure s'impose d'elle-même et qu'elle est très nécessaire. Il faut se rappeler qu'une période de dix ans n'est pas longue dans l'histoire du régime actuel. En fait, elle représente la durée de trois législatures. Il est donc antiparlementaire, d'une certaine façon, de proclamer une loi quelque 10, 15 ou 30 ans après la disparition de la législature qui l'a vu naître.

Si vous remontez très loin dans le temps, quand un projet de loi entrait en vigueur à une date fixée par le gouverneur en conseil, le délai visé était de quelques semaines, si ce n'est de quelques jours. Un délai de vingt ans aurait été impensable. Vous avez demandé comment il se fait, étant donné les changements survenus dans les législatures successives, qu'entrent en vigueur des lois qui, si une législature particulière les examinait, ne seraient pas adoptées. Voilà le principe sur lequel s'appuie le sénateur Banks.

Combien de temps faut-il pour que la volonté du Parlement devienne loi, qu'elle entre en vigueur? C'est là une question très profonde, car que je siège ici depuis de nombreuses années et je puis vous affirmer que j'ai vu beaucoup de mesures suspectes adoptées et beaucoup de nouveautés passées sous silence.

Je comprends la préoccupation du sénateur Joyal en ce qui concerne la souplesse, mais je sais d'expérience que le gouvernement du Canada ne manque pas de latitude pour faire adopter par les deux Chambres les projets de loi auxquels il tient. Je l'ai vu le faire avec une facilité remarquable.

Il y a plusieurs expressions dans ce texte que j'aimerais travailler. Le libellé pourrait être grandement amélioré. Cependant, si une loi du Parlement qui a reçu la sanction royale n'est toujours pas entrée en vigueur dix ans plus tard, je crois qu'il faudrait que le Parlement l'examine. À mon avis, cette liste que vous nous avez fournie n'est que la pointe de l'iceberg.

Cela me rappelle un autre cas compliqué dans une autre juridiction. Le projet de loi particulier auquel je pense avait reçu la sanction royale dans une juridiction provinciale, puis parce que quelque chose ne s'est pas produit, l'autre gouvernement a décidé de ne pas le faire entrer en vigueur et de ne pas le proclamer. Voilà ce qu'il faut prévenir. Il faut que nous comprenions clairement que ce qui est en jeu ici, c'est la volonté du Parlement.

De plus, je suis d'avis qu'une fois que le gouvernement a rallié une majorité d'appuis dans les deux Chambres, il n'aura aucune difficulté à renouveler une partie ou un article du projet de loi. Je tenais simplement à faire savoir au sénateur Banks que sa préoccupation n'est pas nouvelle. Elle en a taquiné bien d'autres pendant longtemps. Avec un peu de chance, le sénateur Banks mènera cette initiative jusqu'au bout.



I think we should have a wide range of witnesses on this. I am particularly interested in obtaining some insights into why, for example, some of these bills or provisions have not been proclaimed. Over the years that I have served here, we have inquired about different clauses in bills and been told that it is there just in case, or whatever. The explanations are usually satisfactory because we know, and a group of witnesses from the department actually told us, they did not want to come back to Parliament for donkey's years. Governance is not supposed to be conducted without Parliament, at least in our system, although there may be some who question that, even today.

To come to my question directly.

You said that it was the Department of Justice, and I was somewhat saddened that it was the Department of Justice rather than the minister. This is another thing. I have been here for years, and we used to deal with ministers when making amendments and not staff. That is neither here nor there.

You said that in clause 2(b), they wanted you to change the words, "had not been brought into force," to read, "was not in force."

The long title of the bill contains the same words, "that has not been brought into force." Clause 2(b) is a repetition of what is in your long title. If you are accepting their proposal, were they proposing to amend the long title, too?

I am not sure I was clear. The long title says, "an act to repeal legislation that has not been brought into force," and clause 2(b) says, "that had not been brought into force." Why is the wording acceptable in the long title and not in the substantive provision?

**Senator Banks:** It would not be. I did not pay attention to that. For the sake of consistency, both with respect to the content of the bill in each of the languages, and also because, as they pointed out, if was not consistent between the English and French versions in the body of the bill, it would also not be within the title. I presume that it ought to be changed.

**Senator Cools:** I noted that inconsistency.

**Senator Banks:** An oversight.

**Senator Cools:** My other question has to do with clause 3. The intention of that clause is to make sure that Parliament speaks again if a sufficient body of time has elapsed?

**Senator Banks:** Not necessarily, because, looking at clause 3, if on December 31 of the year in question the government brought the act into force, the bill would not affect it at all. I expect that if the government brought an act into force on December 31, it would call the matter to the attention of Parliament, but not to the high attention of Parliament. That is not quite the object. The

J'estime que nous devrions entendre toute une brochette de témoins à ce sujet. Je m'intéresse particulièrement à mieux comprendre pourquoi, par exemple, certains de ces projets de loi ou de ces dispositions n'ont pas été proclamés. Depuis que je suis ici, nous posons des questions au sujet de différents articles de projet de loi et avons obtenu comme réponse qu'ils sont inclus uniquement au cas où ou je ne sais trop quoi encore. Les explications sont habituellement satisfaisantes parce que nous savons et qu'un groupe de témoins du ministère nous a en réalité dit qu'ils ne souhaitent pas avoir à redemander l'autorisation du Parlement pour une éternité. La gouvernance n'est pas censée se faire sans le Parlement, du moins dans notre régime démocratique, bien que certains puissent le contester, même aujourd'hui.

Venons-en à ma question.

Vous avez dit que c'était le ministère de la Justice, ce qui m'a un peu attristée, puisque j'aurais préféré que ce soit le ministre. C'est là un autre point qu'il faudrait régler. Je suis ici depuis des années. Nous avons l'habitude de traiter avec des ministres lorsque nous faisons des amendements, plutôt qu'avec des fonctionnaires. Toutefois, ce n'est ni le temps ni le lieu de s'attaquer à cette question.

Vous avez dit qu'à l'alinéa 2b), ils souhaitaient remplacer «n'étaient pas entrées en vigueur» par «n'étaient pas en vigueur».

Le titre du projet de loi reprend la même expression, soit «non mises en vigueur». L'alinéa 2b) répète ce qui est dit dans le titre. Si vous acceptez ce qu'ils proposent, souhaitaient-ils également modifier le titre?

Je ne suis pas sûre de m'être bien fait comprendre. Le titre dit «Loi prévoyant l'abrogation des lois non mises en vigueur» et la disposition de 2b) dit: «n'étaient pas entrées en vigueur». Pourquoi est-ce acceptable dans le titre, mais pas dans la disposition de fond?

**Le sénateur Banks:** Ce ne le serait pas. Je ne m'y étais pas vraiment arrêté. Par souci de cohérence, tant en ce qui concerne la teneur du projet de loi dans les deux langues que, comme ils l'ont souligné, en ce qui concerne la concordance de la version anglaise et de la version française dans le corps du texte, l'expression ne figurerait pas non plus dans le titre. Je suppose qu'il faudrait le changer.

**Le sénateur Cools:** J'ai noté cette incohérence.

**Le sénateur Banks:** C'est un oubli.

**Le sénateur Cools:** Mon autre question porte sur l'article 3. Cette disposition a pour objet de faire en sorte que le Parlement se prononce à nouveau si suffisamment de temps s'est écoulé?

**Le sénateur Banks:** Pas forcément parce que, si vous examinez bien l'article 3, si le 31 décembre de l'année en question, le gouvernement mettait la loi en vigueur, le projet de loi ne la viserait pas du tout. Je m'attends que, s'il mettait en vigueur une loi le 31 décembre, le gouvernement porterait la question à l'attention du Parlement, mais sans trop en faire une grande

object is to say to a government in the future that if they keep it beyond December 31, then they must bring it to Parliament's attention.

**Senator Cools:** What I am trying to say to you is that this is one remedy that you have proposed to deal with something that is a huge problem. Many senators with whom I have had discussions over the years have wanted to limit that clause that occurs in some bills, "to be brought in at a date to be fixed." I have known senators who wanted to say, "at a date to be fixed within three years of Royal Assent," for example, because there has been a lot of concern that the time is too wide open.

I just wondered if you had wrapped your mind around fixing something like that in that individual way, within each piece of legislation as we pass it? In other words, you would be inviting senators and members of Parliament to scrutinize more closely the use of those words in every individual act.

**Senator Banks:** Precisely.

**Senator Cools:** Have you also considered the possibility that, depending on the particular act, those clauses would include that the bill is coming into force on a date to be set by the Governor in Council within X months or X years? To my mind, what would happen here is, if the government did not act within that time frame, they would have a few problems. That is one solution. I am wondering if you contemplated it? I am not necessarily suggesting it, but such a solution would be speaking to each individual act rather than to a blanket action. I think a blanket response is always a little anxiety-provoking.

**Senator Banks:** I thought about that a lot.

**Senator Cools:** Good.

**Senator Banks:** That clause or section of every bill or act, which is called the "coming into force," would, I think, have attention called to it by this bill. I would think that members of both Houses of Parliament would pay very careful attention to it. There are a number of things that that coming-into-force clause could say, including that it must come into effect within X years, and including "notwithstanding Bill S-12, the repeal act, it will not be affected by it." It will be called to the attention of Parliament and more attention will be paid to it, in both a forward direction and backward in time. That is precisely the purpose.

**Senator Cools:** That is your real intention with the bill?

**Senator Banks:** Exactly.

**Senator Cools:** I would not mind hearing specifically from the Minister of Justice on this particular item of perhaps limiting the proclamation clauses within individual bills. I would not mind either obtaining some insights into how those clauses have been used over the past 50 years.

People will tell you that many clauses are routine.

priorité. Ce n'est pas tout à fait l'objet, qui est plutôt de dire à un gouvernement futur que, s'il maintient un texte de loi au-delà du 31 décembre, il doit le signaler au Parlement.

**Le sénateur Cools:** Ce que j'essaie de vous dire, c'est que c'est là une solution que vous avez proposée pour régler un problème de taille. De nombreux sénateurs avec lesquels je me suis entretenue au fil des ans souhaitaient limiter la disposition que l'on retrouve parfois dans des projets de loi et qui dit que le projet de loi entre en vigueur à une date à déterminer. Je connais des sénateurs qui auraient préféré que la date soit limitée aux trois ans qui suivent la sanction royale par exemple, parce qu'on estimait que la période de temps était trop floue.

Je me demandais simplement si vous aviez réfléchi à une solution de ce genre pour chaque projet de loi? En d'autres mots, inviteriez-vous les sénateurs et les députés à examiner de plus près l'emploi de cette expression dans chaque loi?

**Le sénateur Banks:** Justement.

**Le sénateur Cools:** Avez-vous également envisagé la possibilité que, selon la loi particulière, ces dispositions prévoient entre autres que le projet de loi entre en vigueur à une date fixée par le gouverneur en conseil, dans les X mois ou X années qui suivent? À ce moment-là, selon moi, si le gouvernement n'agissait pas dans le délai fixé, il éprouverait quelques difficultés. C'est une solution. Je me demandais si vous l'aviez envisagée? Je ne la propose pas forcément, mais une pareille solution serait adaptée à chaque loi, plutôt que d'utiliser une formule générale, ce qui est toujours source d'appréhensions.

**Le sénateur Banks:** J'y ai beaucoup réfléchi.

**Le sénateur Cools:** Vous m'en voyez ravie.

**Le sénateur Banks:** L'inclusion d'une pareille disposition dans chaque projet de loi ou dans chaque loi, celle qu'on appelle la disposition d'entrée en vigueur, gagnera en intérêt, selon moi, grâce au projet de loi à l'étude. Les députés et les sénateurs y accorderaient une grande attention. La disposition d'entrée en vigueur pourrait dire bien des choses, y compris que la mesure doit entrer en vigueur dans les X années. Elle pourrait aussi dire que: «Par dérogation au projet de loi S-12, c'est-à-dire à la loi d'abrogation, le projet de loi n'est pas visé». La question sera portée à l'attention du Parlement et on y réfléchira davantage, tant pour les textes à venir que pour les textes passés. C'est justement la raison d'être de tout cela.

**Le sénateur Cools:** C'est ce que vous visez vraiment avec ce projet de loi?

**Le sénateur Banks:** Tout à fait.

**Le sénateur Cools:** Il ne me déplairait pas d'entendre le ministre de la Justice nous parler de cette idée particulière de limiter peut-être le délai de proclamation dans chaque projet de loi. Il ne me déplairait pas non plus d'avoir un aperçu de la façon dont ces dispositions ont été utilisées au cours des 50 dernières années.

On vous dira que de nombreuses dispositions sont courantes.



**The Chairman:** Senator Cools, I do not want to cut you off, but in the earlier part of our hearings we did say, for many reasons, and you have raised another valid one, that we had requested the Department of Justice officials to come to committee so that we could put some of those points to them. Indeed, that is our intention.

**Senator Cools:** I am posing a particular question about using a general clause.

**The Chairman:** We may well want the minister to come and answer it.

**Senator Cools:** You are dealing with the direct relationship between Parliament and the minister. There were many of these great powers of discretion being handed out over the years that were intended to last for a few weeks, and they have dragged on for years. It is time to look at it. I commend your effort.

**Senator Banks:** In a quick response to Senator Cools, getting the present minister and department officials in and telling them that we would rather that they dealt with this by constraining the coming-into-force time would be a good thing in the short term.

In the long-term, I do not know what the next Minister of Justice or the Minister of Justice 25 years hence will have to say about that. We need something like this.

**Senator Cools:** We do need something, especially to clean up the past.

**Senator Jaffer:** Senator Banks, this is an important step that you have taken. I agree with you that if a minister wants an act in force and has a deadline, he will bring it into force the day before that deadline. It would not be an issue.

What if a bill is 20 years old? Is there a retrospective? Should there also not be a grandfathering of bills that are older than 10 years? Will there be a list of bills that would be dead were this bill to be proclaimed?

**Senator Banks:** No, this bill only refers to acts of Parliament that have received Royal Assent and have not been brought into force. The bill in its present form would capture any act of Parliament, whether it was 10 years old or 50 years old.

**Senator Jaffer:** I did not put my question correctly. Say an act is 20 years old and it has not come into force.

**Senator Banks:** It is on this list.

**Senator Jaffer:** It is more than 10 years?

**Senator Banks:** Ten years or more. This bill, as it is written, would include any act from —

**Senator Jaffer:** — which is 10 or more years old.

**Senator Banks:** — and has not been brought into force.

**Le président:** Sénateur Cools, je ne souhaite pas vous interrompre, mais vers le début de nos audiences, nous avons dit que, pour bien des raisons et vous venez d'en fournir une autre fort valable, nous avions demandé aux hauts fonctionnaires du ministère de la Justice de venir rencontrer le comité pour que nous puissions justement aborder ces points avec eux. De fait, c'est ce que nous entendons faire.

**Le sénateur Cools:** Je pose une question précise à propos de l'utilisation d'un article général.

**Le président:** Il vaudrait peut-être mieux que le ministre vienne y répondre.

**Le sénateur Cools:** Il est question du rapport direct qui existe entre le Parlement et le ministre. Un bon nombre de ces grands pouvoirs discrétionnaires qui ont été conférés au fil des ans devaient être accordés pour quelques semaines, mais ils n'ont jamais été retirés. Le temps est venu de les examiner. Je suis ravie de votre effort.

**Le sénateur Banks:** Pour répondre brièvement au sénateur Cools, je vais dire que ce serait une bonne chose à court terme d'inviter le ministre actuel et des représentants du ministère pour leur faire savoir que nous aimerions qu'ils règlent ce problème en restreignant plutôt l'échéance fixée pour l'entrée en vigueur.

À long terme, je ne sais pas ce que le prochain ministre de la Justice ou celui qui sera en poste dans 25 ans aura à dire à ce sujet. Nous avons besoin d'un projet de loi de la sorte.

**Le sénateur Cools:** Il faut une mesure quelconque, surtout pour éviter que le passé ne se répète.

**Le sénateur Jaffer:** Sénateur Banks, c'est un pas important que vous faites. Je conviens avec vous que, si un ministre veut qu'une loi entre en vigueur et qu'il doit respecter une date limite, il la fera entrer en vigueur la veille de cette échéance. Cela ne pose aucun problème.

Qu'arrive-t-il si un projet de loi date de 20 ans? Les projets de loi qui remontent à plus de 10 ans ne devraient-ils pas aussi être maintenus? Un certain nombre de projets de loi seraient-ils éliminés à la suite de l'adoption de votre mesure?

**Le sénateur Banks:** Non, le présent projet de loi concerne seulement les lois du Parlement qui ont obtenu la sanction royale et qui n'ont pas été mises en vigueur. Dans sa forme actuelle, la présente mesure législative concernerait toute loi du Parlement, qu'elle date de 10 ou de 50 ans.

**Le sénateur Jaffer:** Je n'ai pas bien posé ma question. Supposons qu'une loi remonte à 20 ans et qu'elle n'est pas entrée en vigueur.

**Le sénateur Banks:** Elle serait supprimée.

**Le sénateur Jaffer:** S'agit-il des lois qui datent de plus de 10 ans?

**Le sénateur Banks:** Dix ans ou plus. Le présent projet de loi, tel qu'il est rédigé, inclut toutes les lois de...

**Le sénateur Jaffer:** ... qui datent de 10 ans ou plus.

**Le sénateur Banks:** ... et qui n'ont pas été mises en vigueur.

**Senator Smith:** Perhaps the point Senator Jaffer was getting at is that no bills would expire automatically without them coming to the attention of Parliament at least once.

**Senator Banks:** That is right.

**Senator Joyal:** That is not what clause 3 says.

**Senator Smith:** That is a very desirable thing. None of them are evaporating automatically without Parliament having them brought to their attention at least once.

**Senator Banks:** Is that not so, Senator Joyal?

**Senator Joyal:** It should be clarified. We all understand your objective, and there is consensus on the desirability of that objective, Senator Banks. It is, as I said, "le clause de péremption automatique." You do not have to look into it. It immediately evaporates through the lapsing of time. Legally, there is an element of reassessing the impact of the bill.

**Senator Banks:** That is true, but that happens nine months after notice has been given to Parliament.

**Senator Smith:** That applies if it is coming to its 10th birthday. What if it is 25?

**Senator Banks:** Proposed section 2 says that the list will be laid before Parliament. It will detail acts that were enacted by Parliament and received Royal Assent nine years ago or more. There is at least nine or ten months' notice to Parliament before this happens.

**Senator Jaffer:** What if a bill has been sitting there for 20 years?

**Senator Banks:** Then it would be on the first list that Parliament would receive. If this bill came into place, the first list that would be placed before Parliament and the government would be a long one.

In the second year, it would be a short list, and it would be a short list forever thereafter. In the case of each act of Parliament to which this bill would apply, and before repeal would occur, Parliament would have at least nine, and most often ten or eleven, months' notice that that would happen.

**Senator Joyal:** On this very point, Mr. Chairman, I think colleagues will remember, when we were discussing the bill on regulations that were published only in one language, we asked for the Department of Justice to appear. We had a discussion around this table that was similar to this one.

**Senator Beaudoin:** It was a good one.

**Senator Joyal:** We had to ask the Department of Justice for a delay to give them time to go through all the statute books in order to tell us by what date the regulations would be nullified if they were not in both languages. You remember that discussion?

**Senator Andreychuk:** You recall the answer? First of all, it was impossible to do, and secondly, it was too costly.

**Le sénateur Smith:** Là où le sénateur Jaffer voulait peut-être en venir, c'est qu'aucun projet de loi ne serait supprimé automatiquement sans être porté à l'attention du Parlement au moins une fois.

**Le sénateur Banks:** C'est exact.

**Le sénateur Joyal:** Ce n'est pas ce que dit l'article 3.

**Le sénateur Smith:** Ce serait très souhaitable. Aucun des projets de loi ne disparaîtra automatiquement sans qu'il n'ait été porté à l'attention du Parlement au moins une fois.

**Le sénateur Banks:** Ce n'est pas cela, sénateur Joyal?

**Le sénateur Joyal:** Ce devrait être clarifié. Nous comprenons tous votre objectif et nous convenons tous qu'il est valable, sénateur Banks. Il s'agit, comme je l'ai dit, de l'article de péremption automatique. Nous n'avons pas à nous en préoccuper. Les lois concernées disparaissent immédiatement à l'échéance. Sur le plan juridique, il faut réévaluer l'incidence du projet de loi.

**Le sénateur Banks:** C'est vrai, mais cela se produit neuf mois après l'avis donné au Parlement.

**Le sénateur Smith:** Cette règle s'applique si la loi approche de son dixième anniversaire. Qu'arrive-t-il si elle date de 25 ans?

**Le sénateur Banks:** L'article 2 stipule que la liste sera présentée au Parlement. Elle comportera les titres des lois qui ont été adoptées par le Parlement et qui ont obtenu la sanction royale neuf ans auparavant ou davantage. Un avis d'au moins neuf ou dix mois est donné au Parlement avant l'abrogation de ces lois.

**Le sénateur Jaffer:** Qu'en est-il d'un projet de loi qui existe depuis 20 ans?

**Le sénateur Banks:** Il se trouverait alors sur la première liste que le Parlement recevra. Si le présent projet de loi est adopté, la première liste qui serait présentée au Parlement et au gouvernement serait longue.

La deuxième année, la liste serait courte, et toutes les autres années également. Dans le cas de chaque loi du Parlement à laquelle le présent projet de loi s'appliquerait, le Parlement serait avisé au moins neuf et souvent dix ou onze mois à l'avance que la loi en question sera abrogée.

**Le sénateur Joyal:** À ce sujet, monsieur le président, je crois que les collègues se souviendront que, lorsque nous avons discuté du projet de loi sur les règlements publiés dans une seule langue, nous avons demandé au ministère de la Justice de comparaître. Nous avons tenu une discussion semblable à celle-ci.

**Le sénateur Beaudoin:** C'était une bonne discussion.

**Le sénateur Joyal:** Nous avons dû demander une prolongation au ministère de la Justice pour lui donner le temps d'examiner toutes les lois afin de nous dire à quelle date les règlements seraient annulés s'ils n'existaient pas dans les deux langues. Vous vous souvenez de cette discussion?

**Le sénateur Andreychuk:** Vous vous souvenez de la réponse? Premièrement, c'était impossible à faire, et deuxièmement, c'était trop coûteux.



**Senator Joyal:** The first day would go back to 1867.

**Senator Banks:** I have tried to be assiduous in my work and I believe that this list goes back to 1867. There may be something that I missed, but I do not think so.

**Senator Beaudoin:** We had a long debate this morning. It was very interesting, but in my opinion, a little too long.

There is one point that worries me, and I hope that we will hear from experts on this. The executive must respond to the legislative branch. In my opinion, we have opened a great debate.

In a true democracy, the Crown cannot do what it is doing. For example, they cannot keep a statute from coming into force for 10 years or 20 years. That is certainly undemocratic. There is no doubt in my mind.

Parliament has taken, over the centuries, all its powers from the Crown. They restrict the Crown all the time, and I think it is a good system. We should do the same with this.

I cannot accept that a bill is not brought into force after five or six years, and especially one dealing with the Criminal Code. To me, it is really undemocratic. I cannot accept that because in our system, the executive has to respond to the legislative branch.

It is the core of the matter — the core of the Constitution.

**Senator Andreychuk:** What is the question?

**Senator Beaudoin:** There is no question, except that perhaps we should study it.

**Senator Joyal:** The concern is the constitutional aspect of the bill. It may appear to Senator Banks that we are simply a group of fancy lawyers around this table, but we are senators, as you know, and we have to advise the Crown.

**Senator Beaudoin:** Exactly.

**Senator Joyal:** It is important for us to understand the implications for the institutional structures of Parliament and the Crown, and to that end we have to reconcile the two objectives that are at stake in Bill S-12. Again, we are certainly open to ensuring that we understand all of the implications so that we are able to follow up on it appropriately.

**The Chairman:** Thank you, Senator Joyal. Senator Banks, you have the impression, I am sure, that most senators think the bill is a good one that needs further exploration. We will proceed to hear from some Department of Justice officials on questions that were raised this morning, and if need be, beyond that. Senator Banks, I thank you again for bringing this worthwhile piece of proposed legislation to our attention.

**Senator Banks:** I am presuming that you will not be in a rush with this bill. May I, from time to time, propose suggestions for witnesses?

**The Chairman:** Absolutely, please do that.

The committee adjourned.

**Le sénateur Joyal:** Le premier jour nous amène en 1867.

**Le sénateur Banks:** J'ai tenté de faire preuve d'assiduité dans mon travail, et je crois que la plus ancienne loi sur la liste remonte à 1867. J'en ai peut-être oublié, mais je ne crois pas.

**Le sénateur Beaudoin:** Nous avons tenu un long débat ce matin. Il était très intéressant, mais, à mon avis, un peu trop long.

Un élément me préoccupe, et j'espère que des spécialistes en parleront. Le pouvoir exécutif doit répondre au pouvoir législatif. Selon moi, nous avons entamé un grand débat.

Dans une véritable démocratie, la Couronne ne peut pas faire ce qu'elle fait en ce moment. Par exemple, elle ne peut pas empêcher une loi d'entrer en vigueur pendant 10 ou 20 ans. C'est certes antidémocratique. Cela ne fait aucun doute dans mon esprit.

Au fil des siècles, le Parlement a pris tous ses pouvoirs de la Couronne. Il restreint toujours la Couronne, et je crois que c'est un bon système. Nous devrions faire de même dans ce cas-ci.

Je ne peux accepter qu'un projet de loi n'entre pas en vigueur après cinq ou six ans, surtout une mesure visant le Code criminel. À mes yeux, c'est véritablement antidémocratique. Je ne peux pas accepter cela, car dans notre système, le pouvoir exécutif doit répondre au pouvoir législatif.

C'est sur quoi repose la Constitution.

**Le sénateur Andreychuk:** Quelle est la question?

**Le sénateur Beaudoin:** Il n'y a pas de question. Je ne fais que dire que nous devrions peut-être étudier le sujet.

**Le sénateur Joyal:** C'est l'aspect constitutionnel du projet de loi qui est préoccupant. Le sénateur Banks peut avoir l'impression que nous sommes simplement un groupe d'avocats, mais nous sommes des sénateurs, comme vous le savez, et nous devons conseiller la Couronne.

**Le sénateur Beaudoin:** C'est exact.

**Le sénateur Joyal:** Il est important pour nous de comprendre les répercussions sur les structures institutionnelles du Parlement et de la Couronne, et c'est pourquoi nous devons concilier les deux objectifs que poursuit le projet de loi S-12. Je le répète, nous voulons certes nous assurer que nous comprenons toutes les répercussions afin de pouvoir les étudier convenablement.

**Le président:** Merci, sénateur Joyal. Sénateur Banks, vous avez le sentiment, j'en suis sûr, que la plupart des sénateurs estiment qu'il s'agit d'un projet de loi qui nécessite davantage d'étude. Nous allons entendre des représentants du ministère de la Justice à propos des questions qui ont été soulevées ce matin, et si nécessaire, nous entendrons d'autres témoins. Sénateur Banks, je vous remercie encore une fois d'avoir porté à notre attention cette mesure législative digne d'intérêt.

**Le sénateur Banks:** Je présume que vous ne serez pas pressés de terminer l'étude de ce projet de loi. Puis-je, de temps à autre, proposer des suggestions aux témoins?

**Le président:** Tout à fait, n'hésitez pas.

La séance est levée.







*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Communication Canada – Publishing  
Ottawa, Ontario K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Communication Canada – Édition  
Ottawa (Ontario) K1A 0S9

---

WITNESS

**Thursday, May 29, 2003:**

*From the Senate of Canada:*

The Honourable Tommy Banks, Senator.

---

TÉMOIN

**Le jeudi, 29 mai, 2003:**

*Du Sénat du Canada:*

L'honorable Tommy Banks, sénateur.

24  
32



Second Session  
Thirty-seventh Parliament, 2002-03

## SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Legal and Constitutional Affairs

*Chair:*

The Honourable GEORGE J. FUREY

Thursday, June 5, 2003  
Wednesday, June 11, 2003  
Thursday, June 12, 2003

### Issue No. 12

#### Second meeting on:

Bill S-12, An Act to repeal legislation that has not  
been brought into force within ten years  
of receiving royal assent

#### First and second (final) meetings on:

Motion and Message concerning amendments to  
Bill C-10B, An Act to amend the Criminal Code  
(cruelty to animals)

#### INCLUDING:

THE FIFTH REPORT OF THE COMMITTEE  
(Motion and Message concerning amendments to  
Bill C-10B, An Act to amend the Criminal Code  
(cruelty to animals))

#### APPEARING:

The Honourable Paul Macklin, M.P.,  
Parliamentary Secretary to the Minister of Justice

#### WITNESSES:

(See back cover)

Deuxième session de la  
trente-septième législature, 2002-2003

## SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Président:*

L'honorable GEORGE J. FUREY

Le jeudi 5 juin 2003  
Le mercredi 11 juin 2003  
Le jeudi 12 juin 2003

### Fascicule n° 12

#### Deuxième réunion concernant:

Le projet de loi S-12, Loi prévoyant l'abrogation des  
lois non mises en vigueur dans les dix ans  
suivant leur sanction

#### Première et deuxième (finale) réunions concernant:

Motion et message au sujet des amendements au  
projet de loi C-10B, Loi modifiant le Code criminel  
(cruauté envers les animaux)

#### Y COMPRIS:

LE CINQUIÈME RAPPORT DU COMITÉ  
(Motion et message au sujet des amendements au  
projet de loi C-10B, Loi modifiant le Code criminel  
(cruauté envers les animaux))

#### COMPARAÎT:

L'honorable Paul Macklin, député,  
secrétaire parlementaire du ministre de la Justice

#### TÉMOINS:

(Voir à l'endos)





THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable George J. Furey, *Chair*

The Honourable Gérard-A. Beaudoin, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	* Lynch-Staunton
* Carstairs, P.C.	(or Kinsella)
(or Robichaud, P.C.)	Nolin
Cools	Pearson
Cordy	Smith, P.C.
Jaffer	Stratton
Joyal, P.C.	Wiebe

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Bryden substituted for that of the Honourable Senator Corbin (*May 30, 2003*).

The name of the Honourable Senator Stratton substituted for that of the Honourable Senator Buchanan, P.C. (*June 11, 2003*).

The name of the Honourable Senator Fairbairn, P.C. substituted for that of the Honourable Senator Bryden (*June 11, 2003*).

The name of the Honourable Senator Wiebe substituted for that of the Honourable Senator Fairbairn, P.C. (*June 12, 2003*).

The name of the Honourable Senator Cordy substituted for that of the Honourable Senator Baker (*June 12, 2003*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Président:* L'honorable George J. Furey

*Vice-président:* L'honorable Gérard-A. Beaudoin

et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk	* Lynch-Staunton
* Carstairs, c.p.	(ou Kinsella)
(ou Robichaud, c.p.)	Nolin
Cools	Pearson
Cordy	Smith, c.p.
Jaffer	Stratton
Joyal, c.p.	Wiebe

*\* Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité:*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Bryden substitué à celui de l'honorable sénateur Corbin (*le 30 mai 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Stratton substitué à celui de l'honorable sénateur Buchanan, c.p.. (*le 11 juin 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Fairbairn, c.p.. substitué à celui de l'honorable sénateur Bryden (*le 11 juin 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Wiebe substitué à celui de l'honorable sénateur Fairbairn, c.p.. (*le 12 juin 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Cordy substitué à celui de l'honorable sénateur Baker (*le 12 juin 2003*).

## ORDERS OF REFERENCE

Extract of the *Journals of the Senate* of Tuesday, June 10, 2003:

The Honourable Senator Carstairs, P.C. moved, seconded by the Honourable Senator Robichaud, P.C.:

That the Senate concur in the amendment made by the House of Commons to its amendment 4 to the Bill C-10B, An Act to amend the Criminal Code (cruelty to animals);

That the Senate do not insist on its amendments 2 and 3 to which the House of Commons has disagreed; and

That a Message be sent to the House of Commons to acquaint that House accordingly,

And on the motion of the Honourable Senator Carstairs, P.C., seconded by the Honourable Senator Robichaud, P.C.:

That the question now before the Senate be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs; and

That the Committee report no later than Thursday, June 12, 2003.

The question being put on the motion, it was adopted on division.

Extract of the *Journals of the Senate* of Wednesday, June 11, 2003:

The Honourable Senator Banks moved, seconded by the Honourable Senator Wiebe:

That the Message from the House of Commons concerning Bill C-10B, An Act to amend the Criminal Code (cruelty to animals), be now referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs; and

That the Committee report no later than Thursday, June 12, 2003.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

## ORDRES DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 10 juin 2003:

L'honorable sénateur Carstairs, c.p. propose, appuyée par l'honorable sénateur Robichaud, c.p.:

Que le Sénat agréé l'amendement apporté par la Chambre des communes à son amendement 4 au projet de loi C-10B, Loi modifiant le Code criminel (cruauté envers les animaux);

Que le Sénat n'insiste pas sur ses amendements 2 et 3, auxquels les Communes n'ont pas acquiescé; et

Qu'un message soit transmis à la Chambre des communes pour l'en informer;

Et sur la motion de l'honorable sénateur Carstairs, c.p., appuyée par l'honorable sénateur Robichaud, c.p.:

Que la question dont le Sénat est maintenant saisie soit renvoyée au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles; et

Que le Comité fasse rapport au plus tard le jeudi 12 juin 2003.

La motion, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 11 juin 2003:

L'honorable sénateur Banks propose, appuyé par l'honorable sénateur Wiebe:

Que le message de la Chambre des communes au sujet du projet de loi C-10B, Loi modifiant le Code criminel (cruauté envers les animaux) soit maintenant renvoyé Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles; et

Que le Comité fasse rapport au plus tard le jeudi 12 juin 2003.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat,*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Senate*



**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Thursday, June 5, 2003  
(27)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day, at 11:07 a.m., in room 257, East Block, the Honourable George J. Furey, Chair, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Beaudoin, Bryden, Buchanan, P.C., Cools, Furey, Jaffer, Joyal, P.C., Nolin and Smith, P.C. (9).

*In attendance:* From the Library of Parliament: Nancy Holmes.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, February 27, 2003, the committee continued its study of Bill S-12, An Act to repeal legislation that has not been brought into force within ten years of receiving royal assent. (*For complete text of Order of Reference see proceedings of the committee, Issue No. 11.*)

**WITNESSES:**

*Officials from the Department of Justice Canada:*

Katharine MacCormick, Chief Legislative Counsel, Office of the Chief Legislative Counsel;

John Mark Keyes, Director, Legislative Policy and Development, Advisory and Development Services Group;

Daniel Ricard, Deputy Chief Legislative Counsel, Drafting Services Group.

The Officials from the Department of Justice Canada made a statement and answered questions.

At 12:27 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

---

OTTAWA, Wednesday, June 11, 2003  
(28)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day, at 3:59 p.m., in room 257, East Block, the Honourable George J. Furey, Chair, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Baker, P.C., Beaudoin, Cools, Fairbairn, P.C., Furey, Joyal, P.C., Pearson, Smith, P.C. and Stratton (10).

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le jeudi 5 juin 2003  
(27)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 11 h 07, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est sous la présidence de l'honorable George J. Furey (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Beaudoin, Bryden, Buchanan, c.p., Cools, Furey, Jaffer, Joyal, c.p., Nolin, et Smith, c.p. (9).

*Également présente:* De la Bibliothèque du Parlement, Nancy Holmes.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 27 février 2003, le comité poursuit son étude du projet de loi S-12, Loi prévoyant l'abrogation des lois non mises en vigueur dans les dix ans suivant leur sanction. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure dans le compte rendu des délibérations du comité, fascicule n° 11.*)

**TÉMOINS:**

*Hauts fonctionnaires du ministère de la Justice du Canada:*

Katharine MacCormick, première conseillère législative, Bureau de la première conseillère législative;

John Mark Keyes, directeur, Orientation et perfectionnement législatif, Groupe des services consultatifs et du perfectionnement;

Daniel Ricard, premier conseiller législatif adjoint, Groupe des services de rédaction.

Les hauts fonctionnaires du ministère de la Justice du Canada font un exposé, puis répondent aux questions.

À 12 h 27, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

---

OTTAWA, le mercredi 11 juin 2003  
(28)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 15 h 59, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable George J. Furey (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Andreychuk, Baker, c.p., Beaudoin, Cools, Fairbairn, c.p., Furey, Joyal, c.p., Pearson, Smith, c.p. et Stratton (10).

*Other senators present:* The Honourable Senators Adams, Corbin, Grafstein, Kroft, Lynch-Staunton, Robichaud, P.C., Roche and Watt (8).

*In attendance:* From the Library of Parliament, Nancy Holmes.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, June 10, 2003, the committee started its study of the terms of the motion of the Honourable Senator Carstairs, P.C., dated June 10, 2003 concerning the House of Commons response to Bill C-10B, An Act to amend the Criminal Code (cruelty to animals). (*For complete text of Order of Reference see proceedings of the committee, Issue No. 12.*)

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, June 11, 2003, the committee started its study on the Message from the House of Commons concerning Bill C-10B, An Act to amend the Criminal Code (cruelty to animals). (*For complete text of Order of Reference see proceedings of the committee, Issue No. 12.*)

At 5:55 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

---

OTTAWA, Thursday, June 12, 2003  
(29)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day, at 10:38 a.m., in room 257, East Block, the Honourable George J. Furey, Chair, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Cools, Cordy, Furey, Jaffer, Joyal, P.C., Nolin, Pearson, Smith, P.C., Stratton and Wiebe (12).

*Other senators present:* The Honourable Senators Adams, Corbin, Grafstein and Watt (4).

*In attendance:* From the Library of Parliament: Nancy Holmes.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, June 10, 2003, the committee continued its study of the terms of the motion of the Honourable Senator Carstairs, P.C., dated June 10, 2003 concerning the House of Commons response to Bill C-10B, An Act to amend the Criminal Code (cruelty to animals). (*For complete text of Order of Reference see proceedings of the committee, Issue No. 12.*)

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, June 11, 2003, the committee continued its study on the Message from the House of Commons concerning

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Adams, Corbin, Grafstein, Kroft, Lynch-Staunton, Robichaud, c.p., Roche et Watt.(8)

*Également présente:* De la Bibliothèque du Parlement, Nancy Holmes.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 10 juin 2003, le comité entame son étude de la motion faite par l'honorable sénateur Carstairs, c.p., le 10 juin 2003, concernant le message de la Chambre des communes au projet de loi C-10B, Loi modifiant le Code criminel (cruauté envers les animaux). (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi se trouve dans le compte rendu des délibérations du comité, fascicule n° 12.*)

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 11 juin 2003, le comité entame son étude du message envoyé par la Chambre des communes au sujet du projet de loi C-10B, Loi modifiant le Code criminel (cruauté envers les animaux). (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi se trouve dans le compte rendu des délibérations du comité, fascicule n° 12.*)

À 17 h 55, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

---

OTTAWA, le jeudi 12 juin 2003  
(29)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 38, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable George J. Furey (président).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Cools, Cordy, Furey, Jaffer, Joyal, c.p., Nolin, Pearson, Smith, c.p., Stratton et Wiebe (12).

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Adams, Corbin, Grafstein et Watt. (4)

*Également présente:* De la Bibliothèque du Parlement: Nancy Holmes.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 10 juin 2003, le comité poursuit son étude de la motion faite par l'honorable sénateur Carstairs, c.p., en date du 10 juin 2003, concernant le message de la Chambre des communes au sujet du projet de loi C-10B, Loi modifiant le Code criminel (cruauté envers les animaux). (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi se trouve dans le compte rendu des délibérations du comité, fascicule no. 12.*)

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 11 juin 2003, le comité poursuit son étude du message de la Chambre des communes au sujet du projet de loi C-10B, Loi



Bill C-10B, An Act to amend the Criminal Code (cruelty to animals). (*For complete text of Order of Reference see proceedings of the committee, Issue No. 12.*)

**APPEARING:**

The Honourable Paul Macklin, M.P., Parliamentary Secretary to the Minister of Justice.

**WITNESSES:**

*Official from the Department of Justice Canada:*

Joanne Klineberg, Counsel, Criminal Law Policy.

*From the Senate of Canada:*

Mark Audcent, Law Clerk and Parliamentary Counsel;

Michel Patrice, Parliamentary Counsel.

Paul Macklin and Joanne Klineberg each made a statement and answered questions.

At 12:32 p.m., the committee suspended.

At 12:47 p.m., the committee resumed the meeting, *in camera*.

Mark Audcent and Michel Patrice answered questions.

At 1:22 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

**ATTEST:**

*La greffière du comité,*

Marcy Zlotnick

*Clerk of the Committee*

modifiant le Code criminel (cruauté envers les animaux). (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi se trouve dans le compte rendu des délibérations du comité, fascicule n°. 12.*)

**COMPARAÎT:**

L'honorable Paul Macklin, député, secrétaire parlementaire du ministre de la Justice.

**TÉMOINS:**

*Haut fonctionnaire du ministère de la Justice du Canada:*

Joanne Klineberg, avocate, Section de la politique en matière de droit pénal.

*Du Sénat du Canada:*

Mark Audcent, légiste et conseiller parlementaire;

Michel Patrice, conseiller parlementaire.

Paul Macklin et Joanne Klineberg font chacun un exposé, puis répondent aux questions.

À 12 h 32, le comité suspend ses travaux.

À 12 h 47, le comité reprend ses délibérations à huit clos.

Mark Audcent et Michel Patrice répondent aux questions.

À 13 h 22, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

**ATTESTÉ:**

## REPORT OF THE COMMITTEE

Thursday, June 12, 2003

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

## FIFTH REPORT

Your Committee, to which was referred the motion of the Honourable Senator Carstairs, P.C., dated June 10, 2003 and the Message from the House of Commons dated June 6, 2003, relating to certain amendments to Bill C-10B, An Act to amend the Criminal Code (cruelty to animals), passed by the Senate on May 15, 2003, has, in obedience to its Orders of Reference dated June 10, 2003 and June 11, 2003 respectively, examined the said motion and Message and now reports as follows:

## PART I

Your Committee recommends that a Message be sent to the House of Commons to acquaint that House that, with respect to its Message to the Senate dated June 6, 2003 regarding Bill C-10B:

(i) the Senate notes that the House of Commons has agreed with the amendments numbered 1 and 5;

(ii) the Senate does insist on its amendment numbered 2;

(iii) in lieu of the amendment numbered 3 with which the House of Commons has disagreed, the Senate adopts the following amendment and requests that it be concurred in by the House of Commons:

3. *Page 3, clause 2:* Add after line 10 the following:

“(3) No person shall be convicted of an offence under paragraph (1)(a) if the pain, suffering, injury or death is caused in the course of traditional hunting, trapping or fishing practices carried out by a person who is one of the Aboriginal peoples of Canada in the area in which the Aboriginal person has harvesting rights under or by virtue of existing aboriginal or treaty rights within the meaning of section 35 of the Constitution Act, 1982, and any pain, suffering or injury caused is no more than is reasonably necessary in the carrying out of those traditional practices.”; and

(iv) with respect to the amendment numbered 4, the Senate accepts in part the wording proposed by the House of Commons, but adopts the following amendment and requests that it be concurred in by the House of Commons:

4. *Page 4, clause 2:* Replace lines 22 to 24 with the following:

“182.5 For greater certainty, the defences set out in subsection 429(2) apply in respect of proceedings for an offence under this Part.”.

## PART II

Your Committee carefully considered the message sent by the House of Commons on the subject of Bill C-10B. The Committee held meetings on the arguments contained in the message as well the debates that took place in the House of Commons on the Senate amendments. The Committee heard from Mr. Paul

## RAPPORT DU COMITÉ

Le jeudi 12 juin 2003

Le Comité sénatorial permanent des Affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

## CINQUIÈME RAPPORT

Le Comité, à qui ont été déférés la motion de l'honorable sénateur Carstairs, c.p., en date du 10 juin 2003 et le message de la Chambre des communes en date du 6 juin 2003, au sujet de certains amendements au Projet de loi C-10B, Loi modifiant le Code criminel (cruauté envers les animaux), qui avait été adopté par le Sénat le 15 mai 2003, a, conformément à ses ordres de renvoi du 10 et 11 juin 2003 respectivement, examiné ladite motion et ledit message et en fait rapport comme il suit:

## PARTIE I

Votre Comité recommande qu'un message soit adressé à la Chambre des communes en réponse au message que celle-ci a envoyé au Sénat le 6 juin 2003, au sujet du Projet de loi C-10B, pour informer la Chambre de ce qui suit:

(i) le Sénat note que la Chambre des communes accepte les amendements numéros 1 et 5;

(ii) que le Sénat insiste sur l'amendement numéro 2;

(iii) que l'amendement numéro 3 que la Chambre des communes a rejeté, a été remplacé par la modification suivante que le Sénat a approuvée et qu'il sollicite l'agrément de la Chambre des communes:

3. *Page 3, article 2:* Ajouter après la ligne 13 ce qui suit:

«(3) Nul ne peut être déclaré coupable de l'infraction visée à l'alinéa (1)a) si la douleur, la souffrance, la blessure ou la mort est causée pendant l'exercice, par une personne de l'un des peuples autochtones du Canada, de pratiques ancestrales de chasse, de piégeage ou de pêche dans une zone où elle possède des droits de récolte découlant des droits existants — ancestraux ou issus de traités — au sens de l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982, et que la douleur, la souffrance ou la blessure se limite à ce qui est raisonnablement nécessaire à ces pratiques ancestrales.»;

(iv) concernant l'amendement 4, le Sénat accepte en partie le libellé proposé par la Chambre des communes, mais adopte l'amendement suivant et sollicite l'agrément de la Chambre des communes:

4. *Page 4, article 2:* Remplacer aux lignes 22 à 24 ce qui suit:

«182.5 Il est entendu que les moyens de défense prévus au paragraphe 429(2) s'appliquent aux procédures relatives à une infraction à la présente partie. ».

## PARTIE II

Le Comité a examiné soigneusement le message de la Chambre des communes au sujet du projet de loi C-10B. Le Comité a consacré des réunions à l'étude des arguments contenus dans le message ainsi que des débats qui ont eu lieu à la Chambre des communes au sujet des amendements du Sénat. Le Comité a



Macklin, Parliamentary Secretary to the Minister of Justice, in order to fully assess the rationale for the decision of the House of Commons on the Senate amendments to Bill C-10B. It was clear from this latter meeting that there is a fair amount of agreement in both Houses on the need for cruelty to animals legislation that recognizes reasonable and generally accepted practices involving animals (e.g. scientific research conducted in accordance with generally accepted standards, traditional hunting and fishing practices of Aboriginal peoples, reasonable and generally accepted practices of animal management, husbandry or slaughter). Where the Houses differ, however, is on the methodology that should be adopted to ensure the legal recognition of such practices.

Therefore, in a spirit of cooperation and in order to ensure swift passage of Bill C-10B, your Committee appreciates the agreement of the House of Commons on amendments 1 and 5 and it accepts, with modification, amendment 4. With respect to amendment 2, your Committee has insisted on its original amendment because it remains convinced that this amendment offers better protection to individuals engaged in generally accepted practices involving animals, as referred to above. The Committee also remains convinced as to the merits of amendment number 3 dealing with Aboriginal peoples. However the Committee did make a change to the amendment in order to address concerns raised in the House of Commons that the Senate amendment as originally proposed would allow an Aboriginal person from one geographic region to go to any area where Aboriginal peoples have rights and make a claim under the proposed provision.

Respectfully submitted,

interrogé M. Paul Macklin, secrétaire parlementaire du ministre de la Justice, afin de comprendre à fond les motifs de la décision de la Chambre des communes concernant les amendements du Sénat au projet de loi C-10B. Il est ressorti de cette dernière réunion qu'il y avait dans les deux chambres un assez large consensus sur la nécessité d'une loi contre la cruauté envers les animaux qui reconnaisse les pratiques raisonnables et généralement acceptées à leur égard (par ex., les recherches scientifiques menées dans le respect des normes généralement reconnues, les pratiques ancestrales de chasse et de pêche des autochtones, les pratiques raisonnables et généralement admises en matière de gestion, d'élevage ou d'abattage des animaux). Là où la Chambre diverge, cependant, c'est sur la méthode qu'il convient d'employer pour assurer la reconnaissance juridique de ces pratiques.

Par conséquent, dans un esprit de coopération et pour assurer l'adoption rapide du projet de loi C-10B, le Comité apprécie l'accord de la Chambre des communes sur les amendements 1 et 5 et accepte, avec modification, l'amendement 4. Quant à l'amendement 2, le Comité insiste sur son maintien parce qu'il reste convaincu qu'il assure une meilleure protection à ceux qui recourent aux pratiques généralement acceptées susmentionnées à l'égard des animaux. Le Comité reste également convaincu du bien-fondé de l'amendement 3 concernant les autochtones. Cependant, il y a apporté un changement pour tenir compte des préoccupations exprimées à la Chambre des communes à l'effet qu'il permettrait autrement à un autochtone d'une région de se rendre dans n'importe quelle autre région où les peuples autochtones ont des droits et faire valoir une revendication en vertu de la disposition proposée.

Respectueusement soumis,

*Le président,*

GEORGE J. FUREY

*Chair*

## EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, June 5, 2003

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-12, to repeal legislation that has not been brought into force within ten years of receiving Royal Assent, met this day at 11:07 a.m. to give consideration to the bill.

Senator George J. Furey (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

**The Chairman:** We have with us today officials from the Department of Justice: Ms. Katharine MacCormick, Chief Legislative Counsel from the Office of the Chief Legislative Counsel; Mr. John Mark Keyes, Director, Legislative Policy and Development, Advisory and Development Services Group; and Mr. Daniel Ricard, Deputy Chief Legislative Counsel, Drafting Services Group.

It is my understanding that Ms. MacCormick will make a five-minute presentation, in which she will provide comments on the Justice Department's reaction to this bill. Her presentation will be followed by a question and answer period.

**Ms. Katharine MacCormick, Chief Legislative Counsel, Office of the Chief Legislative Counsel, Department of Justice Canada:** There will be some limits to what I will be able to answer. Perhaps some of my remarks will help to explain that.

A housekeeping statute of this sort has a lot of appeal. That said, however, it is important to know the impact when one proposes to have an automatic repeal of various provisions. Knowing the impact is not as easy as it looks at first glance. We have put together a list — which is being distributed to you — based on the *Table of Public Statutes*. This list shows the total number of provisions and individual acts that have been enacted — they are in the statute book — but that are not yet in force. It is not divided yet by time.

As a result of a quick look through in February of this year, our understanding is that there are two complete statutes and roughly 60 provisions that were enacted 10 years ago but that are not yet in force. However, there are approximately 426 individual provisions in various statutes that are not yet in force — which would require some detailed analysis. The effort required to go through every one of these provisions will entail consultations with other departments. Once the provisions have been determined, we then have to know the impact, in the context of subsequent legislative activity.

Today, there are four concerns I should like to put on the table. There may indeed be other concerns, as the detailed analysis proceeds.

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, jeudi 5 juin 2003

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi S-12 prévoyant l'abrogation des lois non mises en vigueur dans les dix ans suivant leur sanction, se réunit aujourd'hui à 11 h 07 pour étudier le projet de loi.

Le sénateur George J. Furey (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président:** Nous entendrons aujourd'hui des fonctionnaires du ministère de la Justice: Mme Katharine MacCormick, première conseillère législative, du Bureau de la première conseillère législative; M. John Mark Keyes, directeur des Orientations et perfectionnements législatifs, du Groupe des services consultatifs et du perfectionnement; et M. Daniel Ricard, premier conseiller législatif adjoint, du Groupe des services de rédaction.

Si j'ai bien compris, Mme MacCormick va nous présenter un exposé de cinq minutes, dans lequel elle va nous faire ses commentaires sur la réaction du ministère de la Justice au projet de loi. Son exposé sera suivi d'une période de questions.

**Mme Katharine MacCormick, première conseillère législative, Bureau de la première conseillère législative, ministère de la Justice du Canada:** Il y a des limites aux réponses que je pourrai vous donner. Certaines de mes remarques contribueront peut-être à vous expliquer pourquoi.

Un projet de loi d'ordre administratif comme celui-là a beaucoup d'attraits. Cela dit, cependant, il est important de savoir quelles seront les conséquences quand on propose l'abrogation automatique de diverses dispositions. Or, ce ne sera pas aussi facile qu'on pourrait le croire au premier coup d'oeil. Nous avons dressé une liste — qui est en train de vous être distribuée — à partir du *Tableau des lois d'intérêt public*. Cette liste montre le nombre total de dispositions et de lois qui ont été adoptées — elles figurent dans le tableau des lois —, mais qui n'ont pas été mises en vigueur. Nous n'avons pas encore divisé cette liste chronologiquement.

Après avoir examiné rapidement la situation en février, nous avons établi qu'il y avait deux lois complètes et une soixantaine de dispositions qui ont été adoptées il y a dix ans, mais qui ne sont pas encore en vigueur. Il y a toutefois environ 426 autres dispositions, à l'intérieur de différentes lois, qui ne sont pas encore en vigueur, ce qui va nécessiter une analyse détaillée. Et le travail requis pour examiner chacune de ces dispositions une à une va exiger des consultations avec d'autres ministères. Une fois que nous saurons quelles sont les dispositions en cause, nous devrons déterminer les conséquences de leur abrogation dans l'optique des activités législatives subséquentes.

Je voudrais vous faire part aujourd'hui de quatre sujets de préoccupation. Il y en a peut-être d'autres qui vont s'y ajouter au fur et à mesure de notre analyse.



The four concerns are as follows. With respect to provisions that are more than nine or ten years old and have been subsequently amended, the amendment of that provision could have been fairly recent — it could have been last week. If it is an amendment from last week that was, say, a partial amendment to something much older, to correct an anomaly, is it really the intent of this legislation that that kind of provision would disappear, even though were it to be brought into force it would be brought into force with a very recent amendment? In other words, because of the automatic repeal, you may be removing from the statute book a basis of law that this chamber and the House of Commons may have considered recently. Do you need a process that allows you to examine that kind of thing case by case before there is an automatic repeal?

The second concern relates to partial coming into force provisions. We know that with respect to the Contraventions Act, for instance, it has been brought into force in some provinces but not in other provinces. Negotiations with individual provincial governments are required before it can be brought into force. Is it intended that those things not brought into force in certain provinces or only partially brought into force will be partially repealed? Will the intent be to repeal all of the provision, or do you keep the whole provision because part of it is in force? It is a question of interpretation, but what is the intent? Should there be a process to look at individual cases, to ask if we really want this repealed or not.

The third concern is in the context of international treaties. As we move in an era of globalization, we have international treaties that are negotiated subject to ratification, and a given country will sometimes have to implement particular legislation. There may be legislation to implement an international treaty that Canada has ratified but that is not yet in force internationally. If you were forced to bring that implementing legislation into effect to avoid the impact of this kind of repeal, you could potentially be putting Canada offside other countries in negotiating arrangements, where you are trying to harmonize between two countries or you are waiting for the final implementation before you commit Canada to a certain direction. It is not an extraordinary thing to contemplate a 10-year lapse of time when you are talking about international ratification of treaties.

The last concern is that this bill would purport to cause the automatic repeal through the tabling of a list of provisions by the Minister of Justice in both Houses of Parliament. There is no provision in the bill for the publication in the normal course, in the way in which it is usually done for repeal of statutes in the *Canada Gazette*. There could be a potential problem for access to the law for citizens of this country.

Those are the four general considerations that we think this committee should take the time to consider. If you do not build-in a process for flexibility, for an ad hoc consideration provision by provision, you could be creating more problems than you had anticipated.

Ces quatre sujets de préoccupation sont les suivants. Il pourrait arriver que des dispositions adoptées il y a plus de neuf ou dix ans aient été modifiées assez récemment — la semaine dernière, par exemple. Supposons qu'une modification ait été adoptée la semaine dernière pour changer partiellement quelque chose de beaucoup plus ancien, pour corriger une anomalie. Est-ce que le projet de loi devrait vraiment faire disparaître une disposition de ce genre, qui aurait été modifiée tout récemment, plutôt que de permettre qu'elle soit mise en vigueur une fois modifiée? Autrement dit, cette abrogation automatique pourrait faire en sorte que des mesures législatives examinées récemment par le Sénat et la Chambre des communes soient retirées du code des lois. Faudrait-il un mécanisme qui permettrait d'examiner ce genre de chose au cas par cas avant qu'il y ait une abrogation automatique?

Le deuxième sujet de préoccupation se rattache à la mise en vigueur partielle de certaines dispositions. Nous savons que la Loi sur les contraventions, par exemple, est en vigueur dans certaines provinces, mais pas dans d'autres. Il faut des négociations avec les gouvernements provinciaux respectifs avant qu'elle le soit. Le projet de loi entraînerait-il l'abrogation partielle des dispositions de ce genre, qui n'ont pas été mises en vigueur dans certaines provinces ou qui ne l'ont été que partiellement? Devrait-il y avoir, là encore, un mécanisme permettant d'examiner chaque cas pour savoir si l'abrogation est vraiment souhaitable ou pas?

Le troisième sujet de préoccupation se rattache aux traités internationaux. À notre époque de mondialisation croissante, nous avons des traités internationaux qui sont négociés sous réserve de leur ratification, et certains pays doivent parfois adopter des lois particulières à cette fin. Il peut y avoir des mesures législatives en vue de la mise en oeuvre d'un traité international que le Canada a ratifié, mais qui n'est pas encore en vigueur à l'échelle internationale. S'il était nécessaire de mettre en vigueur ces lois d'application afin d'éviter les conséquences de ce genre d'abrogation, le Canada pourrait se retrouver en porte-à-faux par rapport à d'autres pays dans la négociation d'ententes quand il faudrait essayer d'harmoniser la situation entre deux pays ou attendre une mise en oeuvre définitive avant d'engager le Canada dans une direction donnée. Un délai de dix ans n'est pas vraiment exceptionnel quand on parle de la ratification internationale des traités.

Le dernier sujet de préoccupation, c'est que ce projet de loi entraînerait une abrogation automatique des dispositions figurant sur une liste déposée par le ministre de la Justice devant les deux chambres du Parlement. Le projet de loi ne prévoit rien pour la publication d'avis selon les voies normales, comme cela se fait généralement pour l'abrogation des lois, c'est-à-dire dans la *Gazette du Canada*. Il pourrait donc y avoir un problème d'accès aux lois pour les citoyens de notre pays.

Voilà les quatre grandes considérations que le comité devrait prendre le temps d'examiner, à notre avis. Si vous ne trouvez pas de mécanisme permettant une certaine souplesse, un examen au cas par cas des dispositions visées, vous pourriez avoir des problèmes imprévus.

The Department of Justice has begun a process to detail provision by provision and statute by statute. That exercise will take time. We will then have to consult with each of the departments responsible for the individual statutes so that we can put together a real sense of what the impact would be in the case of a particular statute. I would be happy to come back with that information at a future date, but I am not in a position to provide it today.

I would now be pleased to answer senators' questions.

**Senator Beaudoin:** I have two questions. One relates to the Constitution; the other relates to criminal law.

With respect to criminal law, when a bill reduces a penalty but the executive does not put it into effect, I have a problem with that. There is also a charter problem, because if the legislative branch reduces the penalty itself we have to obey that. The executive is responsible to the legislative power in our parliamentary system. At the very end, it is the vote of confidence. That is my first question. I do not know what was said in the fire brigade case — one of you referred to that. I should like to know more about this House of Lords case.

My second question is constitutional in nature. For centuries, the executive has lost power to the legislative branch. At first, the king was powerful; in time, Parliament became more powerful. We have two problems here. The legislative branch adopts a bill, but the executive does not put it in force. Is it not natural in our democratic system that the legislative branch has the final word? The executive, after all, is not elected; hence, if Parliament is legislating, it is the will of the population that is represented in that Parliament. How can the executive be in a position to say that it will not put something into force?

**Ms. MacCormick:** I am going to turn to Mr. Keyes, who may be able to speak to the fire brigade case that you mentioned.

I would simply make one comment. I am not here to give a legal opinion or to provide constitutional analysis on the way in which these provisions work. However, but from a strict, statutory interpretation point of view, there is something to be said for the fact that Parliament enacts provisions in statutes that by its very wording grants the authority to the executive to decide when to bring in force particular provisions. Some of those provisions are very detailed. You can bring a whole act, subsections into force, at the choosing of the executive. Perhaps the concern has to be addressed in that context when the chamber is considering a particular statute.

**Senator Beaudoin:** Who will stop the executive? We see in Montesquieu — I have the French expression — the following:

[Translation]

“Power must stop power.”

Le ministère de la Justice a entrepris de dresser la liste des dispositions et des lois qui seraient touchées. C'est un exercice qui prend du temps. Nous devons ensuite consulter chacun des ministères responsables des différentes lois afin de pouvoir nous faire une bonne idée des répercussions que pourrait avoir le projet de loi sur chacune de ces lois. Je reviendrai avec plaisir vous parler du résultat de ce travail, mais je ne suis pas en mesure de le faire aujourd'hui.

Je me ferai maintenant un plaisir de répondre aux questions des sénateurs.

**Le sénateur Beaudoin:** J'ai deux questions à vous poser. La première se rattache à la Constitution, et la deuxième, au droit criminel.

En matière de droit criminel, quand un projet de loi réduit une peine, mais que l'exécutif ne met pas cette réduction en vigueur, cela me pose un problème. Il y a aussi un problème au sujet de la Charte parce que, si le secteur législatif réduit la peine elle-même, il faut respecter cela. L'exécutif est responsable devant le législatif, dans notre système parlementaire. En définitive, c'est un vote de confiance. C'est ma première question. Je ne sais pas ce qui a été dit dans l'affaire des pompiers — il y en a un d'entre vous qui en a parlé. J'aimerais en savoir plus long sur cette affaire qui a été portée devant la Chambre des lords.

Ma deuxième question est de nature constitutionnelle. Pendant des siècles, l'exécutif a perdu du pouvoir au profit du législatif. Au départ, le roi était tout-puissant; par la suite, le Parlement est devenu plus puissant. Il y a deux problèmes à cet égard, quand le secteur législatif adopte un projet de loi, mais que l'exécutif ne met pas la loi en vigueur. N'est-il pas naturel, dans notre système démocratique, que le secteur législatif ait le dernier mot? Le secteur exécutif n'est pas élu, après tout; donc, quand le Parlement légifère, c'est la volonté de la population qui est représentée dans ce Parlement. Comment l'exécutif peut-il être en mesure de décider de ne pas mettre quelque chose en vigueur?

**Mme MacCormick:** Je vais laisser la parole à M. Keyes, qui pourra peut-être vous parler de l'affaire des pompiers que vous avez mentionnée.

Je voudrais seulement faire un commentaire. Je ne suis pas ici pour donner des avis juridiques ou pour fournir une analyse constitutionnelle sur l'application de ces dispositions. Cependant, du strict point de vue de l'interprétation des lois, il y a du bon dans le fait que le Parlement adopte des dispositions législatives dans lesquelles, par leur libellé même, il accorde à l'exécutif le pouvoir de décider du moment où ces dispositions entreront en vigueur. Certaines de ces dispositions sont très détaillées. L'exécutif peut devoir mettre en vigueur la loi au complet ou certaines de ses dispositions. Il faut peut-être aborder la question dans ce contexte quand la chambre examine une loi.

**Le sénateur Beaudoin:** Qui va arrêter l'exécutif? Comme le dit Montesquieu — je ne connais que l'expression française:

[Français]

«Il faut que le pouvoir arrête le pouvoir.»



[English]

The first constitution that was adopted in the world according to the principle of Montesquieu was that of the United States.

I think the executive has said this: "We have a delegated power, but we will not put that bill into effect." I agree with the latitude we give to the executive, but I do not agree with the fact that the executive may never put that into effect. It is anti-democratic. Parliament is there to restrict the power of the executive.

**Senator Cools:** Someone should tell them that.

**Senator Beaudoin:** That is what I am doing.

**Senator Cools:** The executive of this country does not know that.

**Senator Beaudoin:** Mr. Keyes, you indicated that there was a case in the House of Lords on this. What was decided?

**Mr. John Mark Keyes, Director, Legislative Policy and Development, Advisory and Development Services Group, Department of Justice Canada:** The case involved the fire brigades union in England. The House of Lords decided it in 1995. It involved legislation that had been passed by British Parliament to set up a scheme for compensating people who had been injured by criminal behaviour. The minister responsible for the scheme made an announcement saying that the government could no longer afford to put this scheme into force. That prompted the court challenge from the fire brigades union, whose members were often injured by arson and other criminal behaviour.

On the one hand, the House of Lords decided that there was no obligation on the executive to bring the legislation into force; on the other, it did censure the minister and said that the minister and the government could not put aside the possibility of bringing legislation into force, that it had to keep considering whether it was appropriate to bring the legislation into force. In that sense, it had an obligation, flowing out of Parliament's enactment of this legislation, to consider constantly whether the moment was right to bring the legislation into force. It recognized that although Parliament, in giving the power to set the commencement date, had granted a fairly broad discretion to the executive, there were some limits on that discretion.

**Senator Beaudoin:** The executive has to act at some time. The executive cannot say that they will never put that into effect.

**Mr. Keyes:** Exactly. The court said that you could never disclaim and say you are never going to bring this into force, that you always have to leave open that possibility.

**Senator Beaudoin:** There are some limits. Five or ten years is reasonable. In criminal law, I do not think they should have latitude.

[Traduction]

La première constitution adoptée dans le monde selon le principe de Montesquieu était celle des États-Unis.

L'exécutif dit, il me semble: «Nous avons un pouvoir délégué, mais nous ne mettrons pas cette loi en vigueur.» Je conviens qu'il faut laisser une certaine latitude à l'exécutif, mais je ne suis pas d'accord pour que celui-ci puisse décider de ne jamais mettre une loi en vigueur. C'est antidémocratique. Le Parlement est là pour restreindre le pouvoir de l'exécutif.

**Le sénateur Cools:** Il faudrait bien que quelqu'un le dise à ces gens-là.

**Le sénateur Beaudoin:** C'est ce que je suis en train de faire.

**Le sénateur Cools:** Parce qu'ils ne le savent pas.

**Le sénateur Beaudoin:** Monsieur Keyes, vous avez indiqué que la Chambre des lords avait dû se prononcer sur un cas de ce genre. Qu'a-t-elle décrété?

**M. John Mark Keyes, directeur, Orientation et perfectionnement législatif, Groupe des services consultatifs et du perfectionnement, ministère de la Justice du Canada:** C'est une affaire qui concernait le syndicat des pompiers en Angleterre. La Chambre des lords a tranché en 1995. Il s'agissait d'une loi qui avait été adoptée par le Parlement britannique afin de mettre en place un régime d'indemnisation pour les personnes blessées lors de la perpétration d'actes criminels. Le ministre responsable de ce régime avait annoncé que le gouvernement n'avait plus les moyens de le mettre en place. Le syndicat des pompiers, dont les membres étaient souvent blessés à cause d'incendies criminels ou d'autres comportements criminels, avait contesté la chose devant les tribunaux.

D'un côté, la Chambre des lords a décidé que l'exécutif n'était pas obligé de mettre la loi en vigueur; de l'autre, elle a blâmé le ministre en affirmant que lui et son gouvernement ne pouvaient pas rejeter complètement la possibilité de mettre la loi en vigueur, qu'ils devaient continuer à se demander périodiquement s'il était approprié de la faire. En ce sens, par suite de l'adoption de cette loi par le Parlement, ils devaient se demander constamment si le moment était propice à la mise en vigueur de la loi. La Chambre des lords reconnaissait que, même si le Parlement avait laissé une assez grande latitude à l'exécutif en lui donnant le pouvoir de fixer la date de mise en oeuvre du régime, il y avait des limites à ce pouvoir discrétionnaire.

**Le sénateur Beaudoin:** L'exécutif doit donner suite à un moment donné. Il ne peut pas décider de ne jamais mettre une loi en vigueur.

**M. Keyes:** Exactement. La cour a statué que le gouvernement ne pouvait pas se dédire et déclarer qu'il ne mettrait jamais une loi en vigueur, mais qu'il devait toujours garder cette porte ouverte.

**Le sénateur Beaudoin:** Il y a des limites. Un délai de cinq à dix ans, c'est raisonnable. En droit criminel, je ne pense pas qu'il devrait y avoir de latitude.

**Senator Cools:** For the record, what was the name of the case?

**Mr. Keyes:** It is the *Fire Brigades Union* case. That is the name of the parties that brought the case, the Fire Brigades Union, 1995. It is House of Lord judgment number 7.

**The Chairman:** Mr. Keyes, if the courts are imposing that restriction on the executive, are you leading us down the road that it may be unconstitutional to take it all away by doing what we are trying to do here?

**Mr. Keyes:** Not at all. I would not be prepared to draw any conclusion like that from the case. It simply provides guidance on the scope of the power of the executive to bring legislation into force.

**Senator Cools:** What was the Parliament's response to the court's statements?

**Mr. Keyes:** I do not know. I have not followed up that aspect of the case.

**Senator Cools:** The Parliament could also act to oust that judgment if it wanted, but that is another matter.

**Senator Joyal:** This is a very fundamental constitutional issue in my mind, because it essentially raised the question: Where does the legislative power lie? In the British system, it lies in the doctrine of the supremacy of Parliament, that all the powers are in the Parliament and when they are granted to the Crown, the executive government, it is partially granted for a limited period of time. Parliament can always draw back on an authorization given to the executive system. The British system has a very coherent approach to this.

In Canada, we have a different constitution, because we have the Charter. The executive government is fundamentally constrained by the obligation in the Charter. We changed something fundamental. In other words, it is parliamentary democracy, while in the British system it is parliamentary supremacy. There is a nuance between the two.

As Senator Beaudoin said, the checks and balance in our system is different than in the British system, because our house is still an essential element of consent for legislation — something the British House of Lords lost, as you know, at the beginning of the 20th century. There are nuances between the British and the Canadian systems, but the fundamental question respects where the legislative power rests. It rests in our two chambers, in the Senate and the House of Commons.

When both Houses concur that an element of that legislative authority will be transferred to the executive government, it is always with the assumption that the executive government will use that authority within the limited scope of the statute or the mandate that they receive to look after issues. If the executive government does not use it, in a way it trumps the will of Parliament. Parliament should say to the executive, "At a point in time, if you have not used it, we should be aware of it, and we should act upon it." It meets the test of the second criterion of the

**Le sénateur Cools:** Pour le compte rendu, pouvez-vous nous dire comment s'appelait cette affaire?

**M. Keyes:** C'est l'affaire *Fire Brigades Union*. C'est le nom de la partie qui a intenté cette action — le syndicat des pompiers — en 1995. Et le jugement de la Chambre des lords porte le numéro 7.

**Le président:** Monsieur Keyes, si les tribunaux imposent cette restriction à l'exécutif, est-ce que cela veut dire à votre avis qu'il pourrait être inconstitutionnel d'annuler tout cela en faisant ce que nous essayons de faire ici?

**M. Keyes:** Pas du tout. Je ne serais pas prêt à tirer de cette affaire une conclusion de ce genre. Elle nous donne simplement une idée de l'ampleur du pouvoir délégué à l'exécutif pour la mise en oeuvre des dispositions législatives.

**Le sénateur Cools:** Comment le Parlement a-t-il réagi à cette décision de la cour?

**M. Keyes:** Je ne sais pas. Je n'ai pas suivi cet aspect de l'affaire.

**Le sénateur Cools:** Le Parlement pourrait aussi renverser ce jugement s'il le voulait, mais c'est une autre histoire.

**Le sénateur Joyal:** C'est une question constitutionnelle tout à fait fondamentale à mon avis, parce que cela soulève essentiellement la question suivante: sur quoi repose le pouvoir législatif? Dans le système britannique, il repose sur la doctrine de la suprématie du Parlement, sur le fait que le Parlement est investi de tous les pouvoirs et que, quand certains de ces pouvoirs sont dévolus à la Couronne, au gouvernement exécutif, ils ne sont accordés que partiellement et pour un temps limité. Le système britannique a une approche très cohérente à ce sujet.

Au Canada, nous avons une constitution différente parce que nous avons la Charte. Le gouvernement exécutif est fondamentalement limité par les obligations prévues dans la Charte. Nous avons changé quelque chose de fondamental. Autrement dit, nous avons une démocratie parlementaire, alors que le système britannique prévoit la suprématie du Parlement. Il y a une nuance.

Comme l'a dit le sénateur Beaudoin, les freins et contrepoids, dans notre système, ne sont pas les mêmes que dans le système britannique parce qu'il est encore essentiel que notre chambre donne son consentement à une loi, ce qui n'est plus le cas de la Chambre des lords, comme vous le savez, depuis le début du XX<sup>e</sup> siècle. Il y a des nuances entre le système britannique et le système canadien, mais la question fondamentale est de savoir qui est investi du pouvoir législatif. Ce sont nos deux chambres, le Sénat et la Chambre des communes.

Quand les deux chambres s'entendent pour dire qu'un élément de ce pouvoir législatif doit être transféré au gouvernement exécutif, c'est toujours à partir de la prémisse selon laquelle le gouvernement exécutif va se servir de ce pouvoir dans le cadre limité de la loi ou du mandat qu'il reçoit pour s'occuper de certaines choses. S'il ne se sert pas de ce pouvoir, il va en un sens à l'encontre de la volonté du Parlement. Et le Parlement devrait dire à l'exécutif: «À un certain moment, si vous n'avez pas appliqué ce pouvoir, nous devons en être avertis et nous devons faire ce qui



House of Lords decision — I have not read it, so I say that with the proviso that I would have to read it — that when it is transferred to the executive they cannot have it forever. The theory is that the executive government has that mandate as long as Parliament has not repealed it and as much as it uses it for the purpose for which it has been granted. That is the second test of the House of Lords.

Last week, when we had the presentation by Senators Banks, Andreychuk, Beaudoin and others, we were preoccupied by that fundamental element of our constitutional structure, which is not well defined because we are in the field of convention. We are not in the field of clear statutory provision of the Constitution. Nevertheless, the House of Lords recognized the limited nature of the transfer of legislative power that is given to the government to decide when they are going to use the power that they receive and for how long they can keep it unused, which is almost an inference that if you keep it unused and do not pay attention to it, you are in a thwarting the will of Parliament.

That is essentially the theory. I have not been able to trace any elements of doctrines or writings in the constitutional textbook on this, but this is a fundamental element of what I call the definition of “where lies the power.” In the United States, as Senator Beaudoin has said, it is “we the people.” The sovereignty has been transferred to the people of the United States. In the British-inspired system, it is still within Parliament. It is not “we the people;” it is the Parliament.

In our system, in Canada, constrained by the Charter, “we the people” are protected by the Charter, but it is essentially the Charter that imposes itself on Parliament and on the executive government.

This bill is one that everybody will want, as you said yourself in your opening remarks. It seems to be good; there is nothing about it that would cause us to say that we do not need it anymore. It seems to be in the mood of the times. However, there is something more profound in this bill that we have to look into carefully, not because I am opposed to it but because we have to know exactly what we are doing and for which principles we are doing it.

It would be helpful to get your comments on this, and later on to get additional comments on the approach taken by the bill on the constitutional principles that are at stake — that is, when Parliament legislates it is for a specific purpose, and it yields to the executive government a mandate for a limited period of time, especially when there is the provision that the enactment has to happen within a period of time. When a time factor is put into a bill, it is because you have something in mind, not because you want to have it wide open forever. There are specific additional constraints when you call upon a time limit on what you want the

s'impose.» Cela répond au second critère énoncé dans la décision de la Chambre des lords — comme je ne l'ai pas lue, je le dis sous toute réserve, mais je vais la lire —, à savoir que, quand ce pouvoir est transféré à l'exécutif, ce n'est pas pour toujours. La théorie veut que le gouvernement exécutif détienne ce mandat tant et aussi longtemps que le Parlement ne l'a pas abrogé, et dans la mesure où il s'en sert aux fins prévues. C'est le second critère établi par la Chambre des lords.

La semaine dernière, quand nous avons eu une présentation des sénateurs Banks, Andreychuk, Beaudoin et d'autres, nous étions préoccupés par cet élément fondamental de notre structure constitutionnelle, qui n'est pas bien défini parce que c'est du domaine de la convention. Cela ne se rattache pas à une disposition claire de la Constitution. Cependant, la Chambre des lords a reconnu le caractère limité du transfert du pouvoir législatif accordé au gouvernement pour qu'il puisse décider quand il va se servir du pouvoir qui lui est dévolu et pendant combien de temps il peut ne pas s'en servir, ce qui veut presque dire que, s'il ne s'en sert pas et ne s'en préoccupe pas, il va en fait à l'encontre de la volonté du Parlement.

Voilà essentiellement quelle est la théorie. Je n'ai pas pu retracer d'éléments de doctrine ou d'écrits à ce sujet dans les textes constitutionnels, mais c'est un élément fondamental de ce que je veux dire quand je demande «qui est investi le pouvoir». Aux États-Unis, comme l'a dit le sénateur Beaudoin, c'est «le peuple». La souveraineté a été transférée au peuple des États-Unis. Dans le système d'inspiration britannique, ce pouvoir appartient encore au Parlement. Ce n'est pas «le peuple» qui compte, c'est le Parlement.

Dans notre système, au Canada, dans les limites de la Charte, «le peuple» est protégé par la Charte, mais c'est essentiellement la Charte qui s'impose au Parlement et au gouvernement exécutif.

Ce projet de loi fera l'affaire de tout le monde, comme vous l'avez dit vous-même dans vos remarques préliminaires. Il semble bon; il ne contient rien qui pourrait nous pousser à dire que nous n'en avons plus besoin. Il semble conforme à l'humeur du temps. Cependant, il y a dans ce projet de loi quelque chose de plus profond que nous devons examiner attentivement. Ce n'est pas que je m'y oppose, mais nous devons savoir exactement ce que nous faisons et au nom de quels principes nous le faisons.

Il serait utile que nous obtenions vos commentaires à ce sujet-là et, plus tard, que nous en apprenions davantage sur l'approche qui a été prise dans le projet de loi au sujet des principes constitutionnels en jeu. Autrement dit, quand le Parlement légifère, c'est dans un but précis, et il accorde au gouvernement exécutif un mandat pour une période limitée, surtout quand il y a une disposition selon laquelle l'entrée en vigueur doit avoir lieu dans un délai donné. Quand il y a une limite de temps dans un projet de loi, c'est parce que les législateurs ont quelque chose en tête, parce qu'ils ne veulent pas que les choses restent en suspens

government to do with specific responsibilities, be it international federal, provincial or merely local.

Mr. Chair, perhaps the witness could look into that for us — not because we are lazy but because we have other issues to pursue. It is a fundamental point that members of this committee should have an opportunity to reflect upon.

**Ms. MacCormick:** We would be happy to look into the principles that you are talking about. What you are suggesting is something that closely mirrors some of the concerns we have, that perhaps you need a process that allows consideration provision by provision, within an overall understanding that 10 years seems a reasonable time to contain things. However, why might you need an exception in a particular case? Why might you need an exception for implementing legislation for an international treaty? You might. Perhaps you need a process where Parliament itself can make a decision on that kind of thing.

**Senator Joyal:** The fourth point of your concern deals with the *Canada Gazette*. Senator Banks agreed to such an amendment; he even proposed 3.1. There is no conflictual approach on this.

Senator Banks mentioned two other amendments that he wanted to add to this. He wanted to exclude some statutes that were partially enforced or limit that — and that meets your second point. I think there is a way to meet your first and third concerns, especially with international treaties. We have ourselves raised it here. On federal and provincial issues, negotiations are sometimes authorized, and some provinces opt in and others do not, so you have to keep the possibility for it. Hence, I am sure there is a way to meet your concerns.

As much as I can interpret the will of Senator Banks, he was open to accept some amendments, to fine-tune the approach, to the point where your concerns would be met. In your four points, I feel there is a fundamental contradiction with the objective of the bill. As much as we can maintain the objective of the bill and answer your concerns, we should put forth our best effort to meet them.

If you look at the transcript of last week's meeting, you will see that Senator Banks has expressed some views such that we should be able to meet your concerns.

**Senator Nolin:** Can you explain the nature of the power of the executive? What is the nature of that power? Is it the prerogative of the executive to do that, or is it a mandate of sorts that you received under the law?

indéfiniment. Il y a des contraintes supplémentaires précises quand nous fixons une limite de temps au sujet de ce que nous voulons que le gouvernement fasse, avec des responsabilités précises, que ce soit au niveau international, fédéral, provincial ou tout simplement local.

Monsieur le président, le témoin pourrait peut-être se pencher sur cet aspect-là de la question pour nous, pas parce que nous sommes paresseux, mais parce que nous avons d'autres dossiers à étudier. C'est une question fondamentale à laquelle les membres du comité devraient avoir l'occasion de réfléchir.

**Mme MacCormick:** Nous serons heureux de nous pencher sur les principes dont vous parlez. Votre suggestion reflète d'ailleurs très bien certaines de nos préoccupations, à savoir qu'il faudrait peut-être un mécanisme permettant un examen disposition par disposition, tout en tenant compte du fait que, globalement, une limite de dix ans semble assez raisonnable. Mais pourquoi faudrait-il faire une exception dans un cas donné? Pourquoi faudrait-il prévoir une exception pour la mise en oeuvre d'un traité international? Peut être que ce serait nécessaire et qu'il faudrait un mécanisme selon lequel le Parlement lui-même pourrait prendre les décisions de ce genre.

**Le sénateur Joyal:** Le quatrième sujet de préoccupation dont vous avez parlé se rattache à la *Gazette du Canada*. Le sénateur Banks a accepté cet amendement; il a même proposé l'article 3.1. Il n'y a pas de conflit là-dessus.

Le sénateur Banks a mentionné deux autres amendements qu'il voulait ajouter à celui-là. Il voulait exclure certaines lois partiellement mises en vigueur ou fixer des limites à cet égard — ce qui rejoint votre deuxième point. Je pense qu'il y a moyen de répondre au premier et au troisième points, en particulier au sujet des traités internationaux. Nous avons nous-mêmes soulevé la question ici. Sur les questions fédérales-provinciales, des négociations sont parfois autorisées, et certaines provinces s'alignent sur le fédéral alors que d'autres choisissent de ne pas le faire; c'est donc une possibilité. Donc, je suis sûr qu'il y a moyen de répondre à vos préoccupations.

Dans la mesure où je peux interpréter la volonté du sénateur Banks, il était prêt à accepter certains amendements, à raffiner l'approche du projet de loi pour répondre à vos préoccupations. Sur les quatre points dont vous avez parlé, j'ai l'impression qu'il y a une contradiction fondamentale avec l'objet du projet de loi. Dans la mesure où nous pouvons maintenir l'objet du projet de loi et répondre à vos préoccupations, nous devons faire tous les efforts nécessaires pour y arriver.

Si vous regardez la transcription de la séance de la semaine dernière, vous constaterez que le sénateur Banks a exprimé des vues qui me permettent de croire que nous devrions pouvoir répondre à vos préoccupations.

**Le sénateur Nolin:** Pouvez-vous nous expliquer de quelle nature est le pouvoir de l'exécutif? Est-ce que c'est une prerogative de l'exécutif ou si c'est un mandat qui lui est confié en vertu de la loi?



**Ms. MacCormick:** In my view, it is a mandate received under the law. The provision specifically included in a particular statute says that provisions of this act, or sections or subsections, may be brought into force by the Governor in Council at a later date.

**Senator Nolin:** After including a specific amendment to take care of the flexibility needed — it is apparent following your presentation that we should try to include in the bill some kind of a flexibility mechanism by which you are able to explain why you are doing what you are doing — do you feel it is reasonable for Parliament to question after 10 years what happened with the mandate that was given to the executive to put in force the law that was adopted?

**Ms. MacCormick:** Any question is reasonable.

**Senator Nolin:** We gave you a mandate 10 years ago. You have decided in your wisdom not to enforce part or the globality of a legislative item. Is it proper for Parliament to question why that mandate was not fulfilled?

**Ms. MacCormick:** In the same way that when a provision for the coming into force of a particular statute is open for consideration initially, it is quite appropriate for members, senators, to put their minds to the question of what time frame may be applicable for the exercise of the discretion. Rarely do we see any time frames put on, but I think it is perfectly reasonable to ask in that context. I do not see any particular difference that it is now being brought up in a generic sense. It is a reasonable question.

**Senator Nolin:** Once in a while, we ask some of these questions to ministers and to those who are in charge to apply the future law. Senator Beaudoin referred to Montesquieu. I think we will have to go back to the English Bill of Rights of 1689, where the supremacy of Parliament was agreed to by British Parliament. In terms of the right to question what happened with the law that we have decided to adopt, it is appropriate after 10 years at least to open the discussion between the executive and Parliament.

The process suggested by Senator Banks is a good one: Present a list with arguments and supporting rationale. That would probably refresh the minds of Parliament, who, in its wisdom, 10 years before decided to give you an open-ended authority to enforce whenever you want to do it. Do you have any comment on that?

**Ms. MacCormick:** In my role as an official at the Department of Justice, it is probably a good thing at the end of the day to have processes that ensure that the statute book is maintained and refreshed over time. I am not here with any instructions to speak on behalf of the government to that particular point.

**Senator Nolin:** There is no secret in sharing with Parliament the rationale as to why laws are not being enforced. That is why I am referring to the English Bill of Rights. There are some taxation dispositions not in force. It may be quite reasonable for

**Mme MacCormick:** D'après moi, c'est un mandat qu'il reçoit en vertu de la loi. La disposition que contiennent certaines lois à cet égard, c'est que les dispositions de cette loi, ou certains de ses articles ou de ses paragraphes, peuvent être mis en vigueur plus tard par décret du conseil.

**Le sénateur Nolin:** Sous réserve d'un amendement qui garantirait la flexibilité nécessaire — il est évident d'après votre présentation que nous devrions essayer d'inclure dans le projet de loi un mécanisme qui assurerait une certaine flexibilité et qui permettrait d'expliquer pourquoi vous faites ce que vous faites —, trouvez-vous raisonnable que le Parlement pose des questions, après dix ans, sur ce qu'il est advenu du mandat accordé à l'exécutif pour qu'il mette en vigueur les lois adoptées?

**Mme MacCormick:** Toutes les questions sont raisonnables.

**Le sénateur Nolin:** «Nous vous avons donné un mandat il y a dix ans, et vous avez décidé dans votre sagesse de ne pas mettre en vigueur une partie ou la totalité d'une mesure législative.» Est-il approprié que le Parlement demande pourquoi ce mandat n'a pas été accompli?

**Mme MacCormick:** De la même façon que les dispositions relatives à l'entrée en vigueur des lois peuvent être reconsidérées au début, il est tout à fait approprié que les députés et les sénateurs réfléchissent au délai qui pourrait être applicable pour l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire. Il est rare qu'il y ait des délais établis, mais je pense qu'il est parfaitement raisonnable de le demander dans ce contexte. Le fait que la question soit maintenant soulevée de façon générique ne change rien, à mon avis. C'est une question raisonnable.

**Le sénateur Nolin:** De temps en temps, nous posons des questions de ce genre aux ministres et aux personnes chargées d'appliquer la future loi. Le sénateur Beaudoin a cité Montesquieu. Je pense que nous allons devoir remonter au Bill of Rights anglais de 1689, par lequel le Parlement britannique établissait sa suprématie. En ce qui concerne le droit de poser des questions sur ce qu'il est advenu des lois que nous avons décidé d'adopter, il est approprié, après dix ans, d'ouvrir au moins la discussion entre l'exécutif et le Parlement.

Le processus suggéré par le sénateur Banks — la présentation d'une liste d'arguments et de motifs justificatifs — est intéressant. Il permettrait probablement de rafraîchir la mémoire des parlementaires qui, dans leur sagesse, ont décidé dix ans auparavant d'accorder à l'exécutif un pouvoir indéfini pour mettre une loi en vigueur quand il le souhaiterait. Avez-vous des commentaires à faire à ce sujet-là?

**Mme MacCormick:** Pour m'aider dans mon rôle de fonctionnaire du ministère de la Justice, c'est probablement une bonne chose, en définitive, d'avoir des mécanismes pour faire en sorte que le code des lois soit mis à jour de temps en temps. Mais je n'ai pas eu d'instructions pour parler au nom du gouvernement sur ce point.

**Le sénateur Nolin:** Je ne vois pas pourquoi le Parlement ne pourrait pas savoir pour quelles raisons certaines lois ne sont pas mises en vigueur; il n'y a pas de secret là-dedans. C'est pourquoi j'ai mentionné le Bill of Rights anglais. Il y a des dispositions

Parliament to ask why. "We have had the authority to adopt taxes since 1689. Why are those tax dispositions not being implemented?" I think it is quite proper for Parliament to question that.

**Senator Smith:** When Senator Banks was here, I was open-minded on this. I asked him whether he was aware of anyone who had been adversely prejudiced because a law of the type that he is proposing was not in place. He said no.

If we go to this British House of Lords case, that is an intriguing, interesting and relevant case. What I think you were saying is that a bill was adopted whereby people who worked for the fire brigades who were injured and where there was some criminal aspect to it got compensated. Is that correct?

**Mr. Keyes:** Yes. It was a general scheme for compensation, not just for the fire brigades.

**Senator Smith:** However, it had never been enacted.

A scenario such as the following could happen: There may be a government in place, but eight years down the road a change of government could take place. The new government may be philosophically opposed to it. It may be convenient for that government to let two years go by, because they do not want to incur the costs. They do not have to go through rescinding the bill. They can just let time lapse. If I were a British fireman who fell into this category and 10 years later nothing was done, I would feel adversely prejudiced if I could not say to my local MP, "Implement this thing, because it solves my problem. It does not need to go through Parliament; it is already there." That ends my long preamble.

With respect to this long list of cases that we have here — to bring in legislation such as this requires due diligence. I would want some comfort that no one could be adversely prejudiced because a solution for their problem would evaporate without any debate in Parliament. Have you looked through this list with that kind of thought in the back of your minds?

**Ms. MacCormick:** There are currently two complete statutes that would be caught by this bill, and one is the Motor Vehicle Fuel Consumption Standards Act that was passed in the early 1980s. The other is the Canadian Heritage Languages Institute Act, which was assented to in 1991.

**Senator Cools:** Are these full acts?

**Ms. MacCormick:** Two full acts. The rest of the provisions that are listed there are individual, sometimes multiple, provisions of other statutes. What we are trying to do is itemize exactly what they are with some background. What is the substantive significance in the context of that statute of that particular provision that is not yet in force? Sometimes there are multiple amendments to a given provision. It takes time to put it together. The Department of Justice is not able, in and of itself, to put that impact in place. We have to consult with all of the other

fiscales qui ne sont pas en vigueur. Il me paraît tout à fait raisonnable que le Parlement puisse demander pourquoi. «Nous avons le pouvoir d'adopter des impôts depuis 1689. Pourquoi ces dispositions ne sont-elles pas mises en oeuvre?» Je pense que le Parlement a parfaitement le droit de poser ce genre de questions.

**Le sénateur Smith:** Quand le sénateur Banks était ici, j'ai été très ouvert avec lui. Je lui ai demandé s'il connaissait quelqu'un qui avait subi un préjudice parce qu'il n'existait pas de loi comme celle qu'il propose. Il a répondu que non.

Pour en revenir à l'affaire tranchée par la Chambre des lords, en Grande-Bretagne, c'est une affaire curieuse, intéressante et pertinente. Ce que vous dites, si je ne me trompe pas, c'est que le Parlement britannique avait adopté une loi pour indemniser les pompiers qui étaient blessés par suite d'un acte criminel. C'est bien cela?

**M. Keyes:** Oui. Il s'agissait d'un régime d'indemnisation général, pas seulement pour les pompiers.

**Le sénateur Smith:** Mais la loi n'a jamais été mise en vigueur.

Il pourrait donc se produire un scénario comme celui-ci: supposons que le gouvernement en place au moment de l'adoption de la loi serait remplacé huit ans plus tard. Le nouveau gouvernement pourrait être opposé à la loi, pour des raisons idéologiques. Il pourrait donc avoir intérêt à attendre deux ans pour éviter des coûts. Il n'aurait pas à rescinder la loi. Il pourrait simplement laisser le temps passer. Si j'étais un pompier britannique appartenant à la catégorie visée et qu'il ne s'était rien passé après dix ans, je me sentirais lésé de ne pas pouvoir dire à mon député: «Mettez cette loi en vigueur parce que cela résoudrait mon problème. Elle n'a pas à passer devant le Parlement; elle existe déjà.» Voilà qui termine mon long préambule.

Au sujet de la longue liste de cas que nous avons ici... L'adoption d'une loi de ce genre exige une diligence raisonnable. Je voudrais être assuré que personne ne pourrait être lésé parce qu'une solution à son problème s'évaporerait sans débat au Parlement. Avez-vous parcouru cette liste en gardant cette idée à l'esprit?

**Mme MacCormick:** Il y a actuellement deux lois complètes qui seraient visées par ce projet de loi. La première est la Loi sur les normes de consommation de carburant des véhicules automobiles, adoptée au début des années 80, et l'autre est la Loi sur l'Institut canadien des langues patrimoniales, qui a reçu sa sanction en 1991.

**Le sénateur Cools:** Ce sont des lois complètes?

**Mme MacCormick:** Ce sont deux lois complètes. Les autres dispositions énumérées sur la liste sont des dispositions individuelles ou des ensembles de dispositions faisant partie d'autres lois. Nous essayons de les énumérer avec précision, en ajoutant quelques renseignements complémentaires. Quelle est exactement la portée des dispositions qui n'ont pas été mises en vigueur, dans le contexte de la loi dont elles font partie? Il y a parfois de multiples amendements apportés à une disposition. Il faut du temps pour mettre tout cela ensemble. Le ministère de la Justice est incapable, à lui tout seul, de déterminer quelles sont les conséquences possibles. Nous devons consulter des gens de tous



departments that know the program requirements. They have a better sense of what the true significance is. That is the exercise we are currently engaged in.

**Senator Smith:** In due course, we will have some information that looks at that?

**Ms. MacCormick:** Yes.

**Senator Smith:** If we do not know of instances where someone is prejudiced because such a law does not exist, but we were aware that a number of people could be prejudiced if this proposed legislation came in, that would trouble me. That is not to say that there is not a correct solution to this, but I do not like seeing people's rights prejudiced without any debate in Parliament, which could be the case. That is a rhetorical question that you do not have to answer.

**The Chairman:** Can you offer any explanation as to why the Canadian Heritage Languages Institute Act that has a date on it of 1991, which makes it 12 years old, has not been brought into force?

**Ms. MacCormick:** I am afraid I do not, sir.

**Senator Nolin:** With respect to list we have here, in terms of the Payment in Lieu of Taxes Act we are talking about money for municipalities. I do not have, in the list we have here, the content of the specific section of this act, but definitely that is money owed to municipalities. Going through the list, there is also the War Veterans Allowance Act dating back to 1995. That begs the question about where there is there any money there for war veterans.

I think the exercise Senator Banks is proposing is a yearly process by which you would have to bring to Parliament, through your minister, a rationale as to why old dispositions have not been put in to force. It is quite reasonable for Parliament to be instructed after 10 years.

**Senator Buchanan:** First of all, welcome to Mr. Keyes and Mr. Ricard. However, I wish to particularly welcome Katharine MacCormick, who is from Antigonish, Nova Scotia, and is a graduate of Dalhousie Law School. When I was first elected in 1967, she was probably a baby — or perhaps not even born. During my 13 years as premier, she was a teenager. Therefore, I think her presentation and answers here were excellent, and I have no questions.

**Senator Cools:** It must be that marvellous salt sea air. I must admit that I have a special affection for Nova Scotia. It goes back to that historical triangular trade. It was all that rum and salt fish — especially to Barbados.

On the question of writing based on Mr. Montesquieu and his whole notion of separation of powers, the British rejected those philosophical and conceptual frameworks of Montesquieu. The

les autres ministères, qui connaissent les exigences liées aux programmes et qui ont une meilleure idée de la portée des dispositions en question. C'est l'exercice auquel nous nous livrons actuellement.

**Le sénateur Smith:** Le moment venu, nous aurons de l'information là-dessus?

**Mme MacCormick:** Oui.

**Le sénateur Smith:** Si nous ne connaissons pas de cas où des gens ont été lésés parce qu'il n'existe pas de loi de ce genre, mais si nous savons qu'un certain nombre de personnes pourraient l'être si ce projet de loi devait être adopté, je trouverais cela troublant. Ce qui ne veut pas dire qu'il n'y a pas de solution appropriée, mais je n'aime pas que les droits des gens soient restreints sans qu'il y ait un débat au Parlement, ce qui serait le cas. C'est une question théorique à laquelle vous n'avez pas besoin de répondre.

**Le président:** Pouvez-vous nous expliquer pourquoi la Loi sur l'Institut canadien des langues patrimoniales, qui remonte à 1991 — il y a 12 ans, donc —, n'a jamais été mise en vigueur?

**Mme MacCormick:** J'ai bien peur que non, monsieur.

**Le sénateur Nolin:** Sur la liste que nous avons ici, il y a la Loi sur les paiements versés en remplacement d'impôts, qui entraînerait le versement de sommes d'argent aux municipalités. La liste ne contient pas de détails sur la disposition de la loi qui n'est pas en vigueur, mais il s'agit manifestement d'argent dû aux municipalités. Toujours sur la même liste, on trouve la Loi sur les allocations aux anciens combattants, qui date de 1995. Ce qui m'amène à me demander s'il y a de l'argent là-dedans pour les anciens combattants.

L'exercice que propose le sénateur Banks est un processus annuel selon lequel vous devriez présenter au Parlement, par l'entremise du ministre, la raison pour laquelle les dispositions adoptées depuis un certain temps ne sont toujours pas en vigueur. Il est tout à fait raisonnable que le Parlement soit mis au courant après dix ans.

**Le sénateur Buchanan:** Premièrement, je souhaite la bienvenue à M. Keyes et à M. Ricard. Mais je tiens particulièrement à souhaiter la bienvenue à Katharine MacCormick, qui vient d'Antigonish, en Nouvelle-Écosse, et qui est diplômée de la faculté de droit de Dalhousie. Quand j'ai été élu une première fois, en 1967, elle n'était probablement qu'un bébé — elle n'était peut-être même pas née. Et pendant les 13 ans où j'ai été premier ministre de la province, elle était adolescente. Donc, j'ai trouvé sa présentation et ses réponses excellentes, et je n'ai pas de questions à lui poser.

**Le sénateur Cools:** Ce doit être le merveilleux air salin, au bord de la mer. Je dois avouer que j'ai une affection particulière pour la Nouvelle-Écosse. Cela remonte aux échanges commerciaux dans le triangle historique, au commerce de tout ce rhum et de tout ce poisson salé, en particulier avec la Barbade.

Sur la question des écrits fondés sur ceux de M. Montesquieu et sur toute la notion de la séparation des pouvoirs, les Britanniques ont rejeté ce cadre philosophique et conceptuel venant de

British systems opted for a fusion of powers, embodied and personified in responsible government and ministers. The separation of powers theory was rejected in Canada as it was in England. What the English chose to do was to separate personalities holding the jobs and to separate functions, but the powers are deemed to be fused. That is the first point.

The second point, Parliament still remains supreme in Canada. The courts current frolic into parliamentary and legislative arenas is running its course, one hopes. Parliament does remain supreme.

My questions are political questions and really should be put to the minister, who of course can be assisted by his officials. I am somewhat uneasy about putting some of these questions to these very cooperative individuals.

Nevertheless, my questions follow. With respect to those two acts you have just mentioned, I wonder if you could tell me who, how, where and when the decisions were taken not to bring them into force?

**Ms. MacCormick:** I am afraid I do not have the answer to any of those questions — the who, how, where or when.

They currently exist in the statute book. They are the responsibility of particular ministers. I am not privy to any information, nor, would I suggest, in a position to provide any information on how the decisions might have been made.

**Senator Cools:** How did you discover that these two bills *in toto* were never brought into force? What was the process that you employed? Did you do a search? Do you have it on your computer? Or do you go to your official who deals with bringing things into force? How would you have encountered these two bills?

**Ms. MacCormick:** We have based our research to date on the existence of this book, which is the *Table of Public Statutes*. The content of this book is put together by the editing and revising group at the Department of Justice, Legislation Branch. In looking through the detail here, at the end of each statute there is a listing of coming into force provisions, as well as a listing of those provisions that are not yet in force. Using that, we put together electronically the list that was circulated to everybody this morning of the provisions statute by statute of what is not yet in force.

**Senator Cools:** There is a flip side to this — and Senator Banks did not raise it — that is, clauses and provisions in law that are exhausted or have expired. For example, what Justice Lamar called the “Arbour clauses.” We had the Judges Act bill before us, and a lot of us had some strong objections to what was being proposed in terms of creating a rent-a-Canadian judge phenomenon across the world. We objected to that, but we were willing to agree to one exception, that is, Madam Justice Arbour. She had already gone off to the UN, and her work there

Montesquieu. Ils ont plutôt opté pour une fusion des pouvoirs, incarnée et personnifiée par le gouvernement responsable et le régime ministériel. La théorie de la séparation des pouvoirs a été rejetée au Canada tout comme elle l’avait été en Angleterre. Les Anglais ont choisi de séparer les fonctions et les personnes qui assument ces fonctions, mais les pouvoirs sont considérés comme étant fusionnés. C’est la première chose.

La deuxième, c’est que le Parlement jouit encore de l’autorité suprême au Canada. Les incursions récentes des tribunaux dans l’arène parlementaire et législative tirent à leur fin, j’espère. Le Parlement demeure l’instance suprême.

Mes questions sont des questions politiques, et je devrais probablement les poser plutôt au ministre, qui pourrait évidemment avoir de l’aide de ses fonctionnaires. Je suis un peu mal à l’aise de poser certaines de ces questions à nos témoins d’aujourd’hui, qui se montrent très coopératifs.

Mais les voici quand même. Au sujet des deux lois que vous venez de mentionner, je me demande si vous pourriez me dire par qui, comment, où et quand la décision de ne pas les mettre en vigueur a été prise?

**Mme MacCormick:** Vous voulez savoir qui, comment, où et quand. J’ai bien peur de ne pas pouvoir répondre à toutes ces questions.

Elles sont citées dans le livre des lois. Elles relèvent de la responsabilité de divers ministres. Je ne possède pas d’informations à ce sujet et je devrais même ajouter que je ne suis pas en mesure de vous expliquer comment ces décisions ont été prises.

**Le sénateur Cools:** Comment avez-vous découvert que ces deux projets de loi dans leur totalité ne sont jamais entrés en vigueur? Comment vous y êtes-vous pris? Avez-vous fait une recherche? Est-ce que vous les avez sur votre ordinateur? Ou bien consultez-vous le fonctionnaire chargé de l’entrée en vigueur des lois? Comment êtes-vous parvenus à ces deux projets de loi?

**Mme MacCormick:** Jusqu’à présent, nous faisons nos recherches dans un recueil qui s’appelle *Tableau des lois d’intérêt public*. C’est le groupe de révision et d’adaptation de la Direction de la législation du ministère de la Justice qui est chargé de réunir le contenu de ce recueil. En vérifiant les détails, à la fin de chaque loi, on s’aperçoit qu’il y a une liste des dispositions entrées en vigueur, ainsi que la liste de celles qui ne sont pas encore appliquées. À partir de ces informations, nous avons établi une liste électronique que nous avons distribuée à tous ce matin, liste qui fait état des dispositions, loi par loi, qui ne sont pas encore entrées en vigueur.

**Le sénateur Cools:** Le sénateur Banks n’en a pas parlé, mais il y a un autre aspect, celui des articles et dispositions qui ont expiré ou qui sont périmés. C’est le cas par exemple des «dispositions Arbour» comme les appelait le juge Lamer. Nous nous sommes penchés sur le projet de loi sur les juges et beaucoup d’entre nous s’objectaient fortement à la proposition d’entériner le phénomène de prêt de juges canadiens dans le monde entier. Nous étions contre le principe, mais nous voulions faire une exception pour Mme la juge Arbour. Elle était déjà partie aux Nations Unies et



was being supported by order in council here. The bill was still before this committee. The government lost its nerve, did not want to create another order in council, and a Senate amendment provided an exemption from the Judges Act by name to Madam Justice Arbour. She is named individually in the Judges Act. That clause has been expired and exhausted for a while. Why is it still sitting there? I see a relationship between this kind of action, government action coming to Parliament to get what they need, and then choosing their own date to do whatever they want.

**The Chairman:** Was the clause enacted?

**Senator Cools:** Yes. The Senate had a lot to say about it.

**Senator Nolin:** It was not in any clause of the bill nor the Judges Act; it was in the preamble of the bill that we added the understanding that some amendments suggested by the bill were referring to Madam Justice Arbour.

**Senator Cools:** No. She is named. If you look at sections 55, 56 and 57, you will see it. I was looking at it just a few days ago.

**Senator Nolin:** I remember, because it was my amendment.

**Senator Cools:** It is there. This committee worked on it. It is the other side of the problem, which is when these provisions have been put —

**Senator Nolin:** What happens with those sections that have become elapsed?

**Senator Cools:** I am wondering how —

**The Chairman:** Senator, just a moment please. Rather than debate it amongst ourselves, we can find to do that. We have witnesses here. If you have a question, please put it to the witness.

**Senator Cools:** How do these decisions get made? On the one hand, my colleague says cabinet. However, that is not true; most of these decisions, we have discovered, come through the department, then the minister goes into cabinet. What is the process within the department to make these kinds of decisions?

**Ms. MacCormick:** I believe you are referring to what we would normally call “spent provisions” of statutes. They are put in place originally, but they only have one significance. With the passage of time, once in force, they are no longer needed.

There is a process under the Miscellaneous Statute Law Amendment Act. That is a joint process of both Houses where provisions like that can be included as a way of cleaning up the statute pool.

**Senator Cools:** Mr. Chairman, perhaps we could look at that process. We could look at that as an alternative or a way of embellishing the intentions of this bill. I think the intention and the spirit of this bill is excellent.

son prêt avait été sanctionné par un décret alors que le projet de loi était encore à l'étude dans notre comité. Le gouvernement avait perdu patience, ne voulant pas prendre un autre décret, et c'est un amendement émanant du Sénat qui a permis d'introduire dans la Loi sur les juges une exception portant le nom de Mme la juge Arbour. Elle est nommée personnellement dans la Loi sur les juges. Cette disposition est maintenant expirée depuis quelque temps. Pourquoi est-elle toujours là? Il me semble que cela montre bien comment agit le gouvernement qui s'adresse au Parlement pour obtenir quelque chose et qui attend le moment propice où il aura décidé de l'application.

**Le président:** Cette disposition est-elle entrée en vigueur?

**Le sénateur Cools:** Oui. Le Sénat avait beaucoup à dire à ce sujet.

**Le sénateur Nolin:** Ce n'était pas dans les dispositions du projet de loi ni dans la *Loi sur les juges*; c'est dans le préambule du projet de loi que nous avons convenu que certains amendements se rapportaient à Mme la juge Arbour.

**Le sénateur Cools:** Non. Elle est nommée dans le projet de loi. Regardez les articles 55, 56 et 57 et vous verrez. Je les ai consultés il y a quelques jours.

**Le sénateur Nolin:** Je me souviens, puisque c'était mon amendement.

**Le sénateur Cools:** C'est écrit noir sur blanc. Le comité s'était penché sur la question. Le revers de la médaille, c'est que lorsque ces dispositions sont adoptées...

**Le sénateur Nolin:** Qu'advient-il des articles périmés?

**Le sénateur Cools:** Je me demande comment...

**Le président:** Un instant, chère collègue. Plutôt que de débattre entre nous, nous pouvons consulter les témoins qui sont ici aujourd'hui. Si vous avez une question, posez-la aux témoins.

**Le sénateur Cools:** Comment ces décisions sont-elles prises? D'un autre côté, mon collègue affirme que c'est le Cabinet. À vrai dire, nous avons découvert que la plupart de ces décisions proviennent du ministère et qu'après coup, le ministre les présente au Cabinet. Quel processus suivez-vous dans votre ministère pour prendre ce genre de décisions?

**Mme MacCormick:** Je crois que vous faites allusion à ce que nous appelons normalement les «dispositions caduques» des lois. Lorsque les dispositions sont adoptées, elles ont une certaine signification. Mais avec le passage du temps, elles ne sont plus utiles.

Il y a un processus prévu par les lois correctives qui permet aux deux Chambres d'éliminer les dispositions de ce type de l'ensemble des lois existantes.

**Le sénateur Cools:** Monsieur le président, nous pourrions peut-être nous intéresser à ce processus. Ce serait peut-être une autre façon de procéder ou un moyen d'améliorer les intentions du projet de loi. Je pense que l'intention et l'esprit de ce projet de loi sont excellents.

**The Chairman:** I think I understand the point you are making, but we would still be relying on individuals from the Department of Justice to give us more information on the point you are making; is that not correct?

**Senator Cools:** Yes.

**Ms. MacCormick:** The exercise that we are engaged in as a result of the current proposal in Bill S-12 would not include collecting a list of spent provisions. It would only include those provisions never put in force.

**Senator Cools:** Some of them have been spent, I am sure, because perhaps they were not deemed necessary after all.

**The Chairman:** Spent provisions would no longer fall into this category. If we want to go down that road, we will call somebody else to talk to us about it.

**Senator Bryden:** You said it would take a little time to be able to do the consultation to determine the status of the list that you provided. How much time is a little time?

**Ms. MacCormick:** That is a very good question. As we have attempted to go statute by statute, we started with Department Justice statutes simply to record exactly which provisions would be caught in the first year of a coming into force, if this bill were to come into force today, for instance. For about four statutes, it took one lawyer about a day and a half to work through the amendments, amendments on amendments, and cross references and consequential amendments that may be in a statute, not in the statute we thought it was in. It is detailed work just to create the list.

Once that list is together, we then have to consult with the policy elements of the various departments concerned, to say: "Why is this not in force?" They then have to put together some kind of research and delve into old records as to the original intent, why it is not in place, and whether there is currently a reason a department would want to object to its automatic repeal.

Hence, if we were to work on this continually over the summer, we would be in a position to come back in September or October, clause by clause, to tell you which ones are there and what they are all about.

**Senator Bryden:** Those would be the ones affected this year?

**Ms. MacCormick:** The bulk of what we are talking about would be caught in the first year of a coming into force.

**Senator Bryden:** The rest would be ongoing?

**Ms. MacCormick:** Yes.

**Senator Bryden:** That is not bad, as far as timing is concerned.

**Le président:** Je crois comprendre ce que vous voulez dire, mais nous serions tout de même tributaires des fonctionnaires du ministère de la Justice pour obtenir plus de renseignements à cet effet, n'est-ce pas?

**Le sénateur Cools:** C'est exact.

**Mme MacCormick:** L'exercice auquel nous nous livrerions à la suite de l'adoption de la proposition contenue dans le projet de loi S-12 ne nous amènerait pas à assembler une liste des dispositions caduques. La liste ne ferait état que des dispositions qui ne seraient jamais entrées en vigueur.

**Le sénateur Cools:** Je suis sûre que certaines d'entre elles sont caduques, puisqu'elles n'ont peut-être pas été jugées nécessaires après tout.

**Le président:** Les dispositions caduques ne relèvent plus de cette catégorie. Si nous voulons approfondir cet aspect, nous demanderons à quelqu'un d'autre de venir nous en parler.

**Le sénateur Bryden:** Vous avez dit qu'il faudrait un peu de temps pour faire la consultation nécessaire afin de préciser l'état de la liste que vous avez fournie. Un peu de temps, c'est combien de temps?

**Mme MacCormick:** C'est une très bonne question. Comme nous avons procédé loi par loi, nous avons commencé avec les lois concernant le ministère de la Justice, simplement pour noter exactement quelles seraient les dispositions qui seraient touchées au cours de la première année d'entrée en vigueur, par exemple si ce projet de loi entrerait en vigueur aujourd'hui. Il a fallu un jour et demi à un avocat pour examiner quatre lois, amendement par amendement, les renvois et les modifications accessoires se rapportant à une loi, mais pas nécessairement à celle qu'on croyait. C'est un travail de précision de créer une telle liste.

Une fois que la liste est assemblée, nous devons consulter les éléments stratégiques des différents ministères concernés pour leur demander pourquoi ces dispositions ne sont pas entrées en vigueur. Les ministères doivent ensuite effectuer une recherche, fouiller dans les vieux dossiers pour vérifier quelle était l'intention initiale, pourquoi la disposition n'est pas entrée en vigueur et si le ministère devrait pour une raison quelconque s'opposer à l'abrogation automatique de cette disposition.

Par conséquent, en travaillant continuellement là-dessus pendant l'été, nous pourrions revenir en septembre ou octobre pour vous dire, article par article, quelles sont les dispositions qui sont là et leur raison d'être.

**Le sénateur Bryden:** Ce serait les dispositions touchées cette année?

**Mme MacCormick:** La majorité des dispositions dont nous parlons seraient celles concernées la première année de l'entrée en vigueur.

**Le sénateur Bryden:** Et le reste suivrait au fur et à mesure?

**Mme MacCormick:** Oui.

**Le sénateur Bryden:** Ce n'est pas si mal comme délai.



The problem that may occur is the same type of problem that occurs in the making of regulations. I had the pleasure of sitting on the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations. We often had before us a thick set of documents. Every two weeks, for two hours, we had these documents before us, some of which had been worked on for as much as 10 years, to try to resolve the fact that the regulations that had been created by the department had been found by our advisors to be *ultra vires*. I will use the simplest situation as an example. The committee was claiming that the statute did not empower them to make the regulation that they had made. It was clearly *ultra vires*.

The correspondence that went back and forth between that committee and the relevant department, be it Fisheries, Agriculture, Energy, or whatever, can take a very long time.

The Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations operates under a provision that has been made by executive order. There has been some talk about making it statutory.

The committee has a disallowance provision. If, finally, the committee throws up its hands, declaring that the department has not been cooperative after 10 years, it can introduce something into Parliament, and it is called disallowance. The committee introduces a section that says that a particular regulation is disallowed, and it is debated in Parliament.

It is not a simple matter. The point is that you will have to consult with various departments to find out why something is there, why it has not been implemented, whether there is a chance that it should be kept there because it will be implemented at some point in the future.

You need to take that into consideration in saying that you can do this by the fall. I wish you a lot of luck, unless you get much more cooperation than we did.

Mr. Chairman, that is a good guess as to how much time will be required.

The value of this bill is perhaps to do something similar to that which the scrutiny of regulations procedure does for the regulatory process, for the process of empowering the executive to bring into force provisions of a statute over a period of time for different reasons. Currently, they are merely forgotten. If the statute is not needed, nobody raises it.

This bill would give reason to the department to address the question of whether a statute was still needed. It would be a mechanism to do that.

If you could provide this committee with a list that says, "We find no reason why that 10-year limit should not apply to these three provisions, but with respect to this one we are waiting for Luxembourg to agree to the statute, so we will wait for that" — is that the sort of information you could provide to us?

**Ms. MacCormick:** That is what we are hoping to provide.

**Senator Bryden:** That is what you are hoping to provide. We sometimes get off on a wrong tangent.

Il est possible que l'on rencontre le même type de problème que lors de l'élaboration des règlements. J'ai eu le plaisir de siéger au Comité mixte permanent sur l'examen de la réglementation. On avait souvent devant nous une pile de documents. Toutes les deux semaines, pendant deux heures, on s'asseyait devant cette pile de documents dont certains étaient en cours depuis près de 10 ans, afin de tenter d'exposer pourquoi le règlement créé par un ministère avait été décrété invalide par nos conseillers. Je vais prendre l'exemple le plus simple. Le comité affirmait que la loi n'autorisait pas le ministère à prendre le règlement qu'il avait adopté. C'était véritablement un acte *ultra vires*.

La correspondance entre le comité et le ministère concerné, Pêches, Agriculture, Énergie ou autres, peut prendre très longtemps.

Le Comité mixte permanent sur l'examen de la réglementation agit en fonction d'une disposition prise par décret. Il a été question d'en faire une disposition statutaire.

Le comité peut se prévaloir d'une disposition de révocation. Si le comité décide d'en finir, déclarant que le ministère a refusé de coopérer pendant 10 ans, il peut se prévaloir au Parlement d'une disposition de révocation. Le comité présente en vue d'un débat au Parlement un article précisant qu'un règlement particulier doit être révoqué.

L'affaire n'est pas simple. Il faut consulter les divers ministères afin de s'interroger sur l'existence d'une certaine disposition, se demander pourquoi elle n'a pas été mise en œuvre, et vérifier s'il faudrait la garder parce qu'elle serait éventuellement mise en œuvre ultérieurement.

Vous devez tenir compte de tout cela avant de vous engager à le faire d'ici l'automne. Je vous souhaite bonne chance, à moins que les gens acceptent de collaborer plus facilement avec vous.

Monsieur le président, cela vous donne une bonne idée du temps qu'il faudra.

L'utilité de ce projet de loi est peut-être de viser aux mêmes résultats que l'examen de la réglementation dans le cas des règlements, pour le processus habilitant l'exécutif à mettre en vigueur les dispositions d'une loi au cours d'une certaine période, pour différentes raisons. Pour le moment, ces dispositions sont tout simplement oubliées. Si la loi n'est pas utile, personne ne s'en sert.

Le projet de loi que nous examinons donnerait au ministère le pouvoir de se demander si une loi est encore utile. C'est un mécanisme qui permettrait de le faire.

Pourriez-vous fournir à notre comité une liste précisant: «Il n'y a d'après nous aucune raison de ne pas appliquer la limite de 10 ans à ces trois dispositions, mais nous allons attendre dans le cas de cette autre disposition, puisque nous attendons que le Luxembourg adopte la loi.» Est-ce le genre d'information que vous pourriez nous fournir?

**Mme MacCormick:** C'est ce que nous espérons vous fournir.

**Le sénateur Bryden:** C'est ce que vous espérez nous fournir. Il arrive parfois que l'on change de direction.

As we follow the normal course of Parliament, a bill comes into effect when it receives Royal Assent and is published in the *Canada Gazette*. Correct? That is how it normally occurs.

It is a different thing for a provision to say that a clause of a bill will come into effect on a particular date. We do not need this, except as a reminder to check it from time to time. Presumably, Parliament passed the section that says you have until such and such to implement this. Parliament can also amend the bill to take out that section. The entire bill would take effect as of the time you delete the one that makes provision for a specific implementation deadline date.

Once a year, we would be required to review statutes 10-year-old or older, and determine if they should be amended in a manner that removes the executive authority that was given. Since we delegated that authority to Parliament, we can take it back. I do not see us taking anything away from the executive as mentioned by Senator Beaudoin earlier.

In the days when Parliament was supreme, Parliament gave and Parliament took away. Somewhere within our bicameral system, the House of Commons and the Senate do what Parliament used to do — except that it is all supervised by the courts now. Nevertheless, we cannot stop a piece of legislation from the House of Commons. We delay it for 180 days two or three times but, ultimately, the House of Commons will have its way.

**Senator Cools:** That is not true. We can defeat bills. We have defeated bills. I have voted to defeat bills.

**Senator Beaudoin:** Legislatively, we have the same power as the House, except for the constitutional amendment.

**Senator Cools:** That is right.

**Senator Bryden:** Within the two Houses, we probably have as much control as the House of Commons and as the House of Lords had.

**Senator Cools:** No, we have more. We have more.

**Senator Joyal:** Prior to 1911, yes.

**Senator Cools:** We can defeat a bill outright.

**Senator Bryden:** The problem we now have — and this is my own prejudice — is that in 1982 the Constitution Act was created.

**Senator Nolin:** Do you want the name?

**Senator Bryden:** We have now the policing power of the Supreme Court.

**Senator Cools:** The Constitution never gave that to the court. The court took it onto itself.

Si l'on suit le processus normal au Parlement, un projet de loi entre en vigueur lorsqu'il reçoit la sanction royale et qu'il est publié dans la *Gazette du Canada*, n'est-ce pas? Voilà comment cela se passe normalement.

C'est différent lorsqu'une disposition précise qu'un article de la loi entrera en vigueur à une certaine date. Nous n'avons pas besoin d'une telle disposition, sauf en guise de rappel. Il est probable que le Parlement a adopté l'article concerné pour fixer le moment de l'entrée en vigueur. Le Parlement peut également modifier le projet de loi pour éliminer cet article. L'ensemble du projet de loi entrera en vigueur au moment de l'annulation de l'article qui prévoit une date limite précise pour la mise en application.

Une fois par an, il faudrait réviser les lois anciennes de 10 ans ou plus et décider si elles devraient être modifiées de manière à supprimer la compétence exécutive conférée. Étant donné que nous avons délégué ce pouvoir au Parlement, nous pouvons le reprendre. Je ne considère pas que cela diminuerait le pouvoir de l'exécutif comme l'a mentionné le sénateur Beaudoin un peu plus tôt.

À l'époque où le Parlement était le pouvoir suprême, il avait le pouvoir d'accorder et de reprendre. Dans notre système bicaméral, la Chambre des communes et le Sénat remplissent le rôle qu'avait le Parlement autrefois — sauf que le tout est supervisé maintenant par les tribunaux. Cependant, nous ne pouvons pas bloquer une loi provenant de la Chambre des communes. Nous pouvons retarder son adoption de 180 jours deux ou trois fois mais la Chambre des communes finit par imposer sa volonté.

**Le sénateur Cools:** Ce n'est pas vrai, nous pouvons rejeter un projet de loi. Nous l'avons déjà fait. J'ai déjà voté le rejet d'un projet de loi.

**Le sénateur Beaudoin:** Sur le plan législatif, nous avons le même pouvoir que la Chambre, sauf pour modifier la Constitution.

**Le sénateur Cools:** C'est exact.

**Le sénateur Bryden:** Entre les deux Chambres, nous avons probablement autant de pouvoirs qu'en avaient la Chambre des communes et la Chambre des lords.

**Le sénateur Cools:** Non, nous en avons plus. Nous avons plus de pouvoirs.

**Le sénateur Joyal:** Avant 1911, oui.

**Le sénateur Cools:** Nous pouvons bel et bien rejeter un projet de loi.

**Le sénateur Bryden:** Le problème que nous avons maintenant — et j'en suis le premier pénalisé — c'est la Loi constitutionnelle de 1982.

**Le sénateur Nolin:** Vous voulez savoir le nom?

**Le sénateur Bryden:** La Cour suprême a désormais le pouvoir de contrôler.

**Le sénateur Cools:** La Constitution ne lui a jamais donné ce pouvoir. C'est la Cour elle-même qui se l'est attribué.



**Senator Bryden:** To get to the point I want to make, if we do this bill the way it could come out, we are putting an aide memoire into our system that says that we will review those bills that have a coming-into-force provision that have gone past 10 years to determine what should be done in order that they not merely go on and on. We could do that if we spotted them. We could do it tomorrow. This is just a method to bring this forward to our attention.

**Senator Beaudoin:** I heard a moment ago that Parliament is supreme. It is not Parliament that is supreme in Canada. It is the Constitution that is supreme in Canada.

I do not have the Constitution with me. I know it by heart, nearly.

**Senator Bryden:** I agree with that, by the way.

**Senator Beaudoin:** It is either section 50 or 52 that states that the Constitution is the supreme law of the land.

**Senator Cools:** Precisely. However, that is a different point from saying where supremacy is in Canada. Supremacy is still with the people, meaning the Queen in Parliament in Canada.

**The Chairman:** Honourable senators, it is a wonderful exercise to debate all of these issues amongst ourselves. However, I do not think that while we have witnesses here this is the time and place for such debate. The witnesses' time would be better used if we had questions that we could specifically focus to those witnesses. I think Senator Nolin had a question, followed by Senator Joyal.

**Senator Nolin:** It is not a question. It is just a correction for the record. I misled the witnesses.

[Translation]

**Senator Nolin:** I would like to correct something I said earlier. The Judges Act does contain section 56.1, referring specifically to Madam Justice Arbour. However, that section has now lapsed since Justice Arbour no longer sits on the Court of Appeal for Ontario.

[English]

**Senator Cools:** I thank you for that. Senator Bryden moved that amendment in the chamber. I had no doubt where the amendment was, and it was in those sections of the Judges Act, which essentially forbids judges from doing any other kind of work, other than judicial work. It was an exemption to that particular section, and it was particular and peculiar to Justice Arbour.

That was the point. It was just that Senator Banks has done us a great service and is causing us to think and to wrap our minds around a lot of issues that we have not before.

There is one other point that is relevant to the witnesses here. Parliament passes bills, which become laws, and then Parliament has no mechanism of either recording what has happened or even

**Le sénateur Bryden:** Là où je veux en venir, c'est que si nous élaborons ce projet de loi comme nous le souhaitons, nous planterons dans notre système un aide-mémoire qui nous rappellera d'examiner les projets de loi qui contiennent une disposition d'entrée en vigueur et qui ont été adoptés depuis 10 ans, afin de vérifier si nous pouvons les conserver indéfiniment. C'est facile à faire si l'on est averti. On pourrait le faire dès demain. C'est une façon de le rappeler à notre attention.

**Le sénateur Beaudoin:** Je viens d'entendre dire que le Parlement est suprême. Ce n'est pas le Parlement qui a la primauté au Canada. C'est la Constitution qui est suprême au Canada.

Je n'ai pas la Constitution avec moi, mais je la connais presque par cœur.

**Le sénateur Bryden:** Je suis d'accord avec vous sur ce point.

**Le sénateur Beaudoin:** C'est soit l'article 50, soit l'article 52 qui précise que la Constitution est la loi suprême du pays.

**Le sénateur Cools:** Exactement. Mais cela est différent de la suprématie. La suprématie appartient toujours au peuple, c'est-à-dire à la Reine en Son Parlement au Canada.

**Le président:** Chers collègues, c'est extraordinaire de débattre de toutes ces questions entre nous, mais je ne pense pas que ce soit le bon moment et le bon endroit pour tenir un tel débat, puisque nous sommes en présence des témoins. Le temps des témoins serait mieux utilisé si nous avions des questions précises à leur poser. Je pense que le sénateur Nolin a une question et ensuite nous donnerons la parole au sénateur Joyal.

**Le sénateur Nolin:** Ce n'est pas une question. C'est une rectification pour le compte rendu. J'ai induit les témoins en erreur.

[Français]

**Le sénateur Nolin:** Je voudrais corriger une affirmation que j'ai faite. Effectivement, la Loi sur les juges contient l'article 56.1 qui fait référence spécifiquement à Mme la juge Arbour. Cependant, le temps a fait en sorte que cet article est aujourd'hui caduque puisque la juge Arbour n'est plus juge de la Cour d'appel de l'Ontario.

[Traduction]

**Le sénateur Cools:** Je vous remercie pour cette précision. Le sénateur Bryden avait présenté cet amendement à la Chambre. Je savais exactement où se trouvait cet amendement, c'est-à-dire dans les articles de la Loi sur les juges qui interdisent essentiellement aux juges de se livrer à une activité autre que judiciaire. C'était une exception à cet article précis qui s'appliquait particulièrement et expressément à la juge Arbour.

Voilà ce que je voulais dire. Il faut souligner que le sénateur Banks nous a rendu un grand service et nous incite à réfléchir et à nous intéresser à beaucoup de questions auxquelles nous n'avions pas pensé auparavant.

J'aimerais soulever un autre point qui me paraît pertinent pour les témoins. Le Parlement adopte les projets de loi qui deviennent ensuite des lois, mais il ne dispose pas de mécanisme pour tenir

keeping track of the process. As the institutions of governance developed, government grew like Topsy and mushroomed into multi-billion and multiple hundreds of staff. Parliament did not. One of the good things that might come out of this dialogue is that we may develop a mechanism here, within our system, of keeping track of these kinds of provisions, or similar provisions, within different acts and begin to build up what I would call a bank of it, or some information, and not to be so reliant. The problem that this particular Parliament has, more than most in the world, is that it is so terribly dependent on government.

**Senator Joyal:** I should like first to say to Senator Bryden, who has the merit of attending the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations, that it is something that the Senate does best. I am not saying that in any critical way of the other place, but it certainly is a democratic exercise that is something that is very important to us all as parliamentarians.

My question follows up on the point Senator Bryden has raised, which is the way this committee has dealt with in the past miscellaneous acts. I think Senator Beaudoin and Senator Nolin were in attendance at the last exercise we did here, and I see the researcher here, too, who was part of that the exercise then. We received a report of various acts and a recommendation to nullify them, to erase them from our statute books. For each one, we make a qualification. With respect to some acts, we have no objection to having it automatically erased or deleted. There are some whereby we object that they be deleted. There are then those on which we want additional information from the administration before we assent to those deletions.

I remember very well having large stacks of analytical documents. Hence, when we take a stand on a report, we know exactly what we are doing, because we are provided with the reasons, and we can, by ourselves, evaluate if those reasons are acceptable to us. It is a common exercise. I remember very well raising my hand with respect to two pieces of legislation on which I wanted additional information.

I think that is a satisfactory process, because we know what we are doing. It is not automatic. I raised this last week — section 2 is a clause de péremption automatique. I do not know how they translated that from French.

[Translation]

Just because of time past, the section automatically lapses or becomes irrelevant. That is where the point made by senator Bryden is important, if we could establish a similar process under section 2.

compte des différentes étapes, ni même pour suivre l'évolution du processus. À mesure que se sont développées les institutions où s'exerce le pouvoir, le gouvernement a grandi au petit bonheur, se dotant de budgets de plusieurs milliers de dollars et d'effectifs fort nombreux. Ce ne fut pas le cas du Parlement. Un des résultats positifs du dialogue que nous avons actuellement sera peut-être l'élaboration d'un mécanisme, au sein de notre système, permettant de suivre l'évolution de ces dispositions ou de dispositions analogues dans différentes lois et de commencer à constituer une sorte de banque d'information qui nous permettrait d'être moins tributaires des autres. Le problème de notre Parlement, plus que toute autre institution du genre dans le monde, c'est qu'il est terriblement tributaire du gouvernement.

**Le sénateur Joyal:** J'aimerais pour commencer dire au sénateur Bryden qui a le mérite de siéger au Comité mixte permanent sur l'examen de la réglementation, que c'est là ce que le Sénat fait le mieux. Ma remarque ne se veut absolument pas critique envers l'autre endroit, mais c'est certainement un exercice démocratique qui est très important pour nous tous parlementaires.

Ma question reprend le point soulevé par le sénateur Bryden qui concerne le traitement que notre comité a réservé aux lois correctives par le passé. Je pense que le sénateur Beaudoin et le sénateur Nolin ont participé au dernier exercice que nous avons fait et je crois que l'attaché de recherche présent aujourd'hui y avait également participé. Nous avons reçu un rapport concernant diverses lois et une recommandation de les invalider, de les éliminer de notre recueil des lois. Chaque loi fait l'objet d'une détermination. Nous n'avons aucune objection à éliminer ou supprimer automatiquement certaines d'entre elles. En revanche, nous nous objectons à l'annulation de certaines autres. Pour d'autres encore, nous demandons à l'administration de nous fournir des informations supplémentaires avant de consentir à leur suppression.

Je me souviens très bien d'avoir eu en main d'énormes piles de documents d'analyse. Par conséquent, lorsque nous prenons position sur un rapport, nous savons exactement ce que nous faisons, parce qu'on nous a fourni les raisons et que nous pouvons nous-mêmes décider si ces raisons nous paraissent valables. C'est un exercice courant. Je me souviens très bien d'avoir levé la main au sujet de deux textes de loi pour lesquels je souhaitais obtenir des informations supplémentaires.

Le processus me paraît satisfaisant, puisque nous savons ce que nous faisons. Ce n'est pas automatique. J'ai soulevé cette question la semaine dernière — l'article 2 est une clause de péremption automatique. Je ne sais pas exactement comme ça se dit en anglais.

[Français]

Le seul fait du passage du temps fait qu'automatiquement la disposition devient caduque ou inopérante. C'est là où le point soulevé par le sénateur Bryden est important. Si nous pouvons, dans le cadre de l'article 2, prévoir un mécanisme de la même manière.



[English]

In the miscellaneous act we have a reasoning why this is useful, why this is not useful, why this section of that act deals with matters of an international or interprovincial nature, but then we would be in a position to say okay.

[Translation]

Senator Smith is concerned with the automatic aspect of it.

[English]

Some of the points also occupy the minds of Senator Smith and Senator Bryden, and it points out to us that what we are doing is not something blind, that it is something with information.

Hence, I believe the objective of the bill is sound, but we have to be sure we have an approach to the implementation of the objective of the bill that recognizes the points that you have raised in the three first points of your opening remarks. The fourth one has been dealt with. I think the author of the bill has agreed to deal with it.

I wonder whether, for our next meeting, we should not have from our researchers a briefing on the approach that we should follow on the miscellaneous act to see how we can recognize that approach in that bill, so that we are satisfied with points that Senator Smith and Senator Bryden have made. That would be helpful for us to move to the next step in our discussions.

**Senator Nolin:** Just on miscellaneous, if I may, we have some rules that we have decided to apply in this committee, dealing with those miscellaneous clean-up bills. Nothing substantive is to be dealt with by those bills. However, now we are dealing with quite substantive rights. There is a strategy, in some cases, I think, by the government for all kinds of good reasons not to enforce. I understand your point. We can have a transfer of information from the Department of Justice informing the committee on the rationale behind the various sections that are not in force.

**Senator Joyal:** If we read clause 2, it says the following:

In every calendar year, the Minister of Justice shall cause to be laid before the Senate and the House of Commons, on any of the first five days on which that House sits, a report listing every Act of Parliament or provision of an Act of Parliament that is to come into force on a day or days to be fixed by proclamation or order of the Governor in Council...

The key words are "a report listing every Act..." If it were merely a list like the one you have provided to us today, it would be not be sufficient for me to know what I am doing as a legislator. That is quite clear from all the questions that have been put to you and your colleagues, Ms. MacCormick, as to why the Motor Vehicle Fuel Consumption Standards Act or why the Canadian Heritage Languages Institute Act has not been proclaimed. Before we abolish those two statutes, I would certainly want to know the scope of the legislation, why the

[Traduction]

Les lois correctives expliquent pourquoi c'est utile ou non, pourquoi un article de telle ou telle loi traite de notions de caractère international ou interprovincial, mais nous permettent de donner notre accord.

[Français]

C'est l'aspect automatique qui préoccupe le sénateur Smith.

[Traduction]

Il y a d'autres aspects qui préoccupent le sénateur Smith et le sénateur Bryden, notamment le fait que nous intervenons parfois en connaissance de cause, mais parfois sans avoir les informations nécessaires.

C'est pourquoi, je pense que l'objectif du projet de loi est valable, mais nous devons nous assurer que l'approche que nous adoptons pour la mise en œuvre de l'objectif de la loi tienne compte des aspects que vous avez soulevés dans les trois premiers points de vos remarques préliminaires. Nous avons réglé le cas du quatrième. Je crois que l'auteur du projet de loi a accepté de s'en charger.

Nous devrions peut-être, pour notre prochaine réunion, demander à nos recherchistes de nous présenter l'approche que nous devrions suivre pour les lois correctives afin de pouvoir définir cette approche dans le projet de loi et de répondre ainsi aux préoccupations soulevées par le sénateur Smith et le sénateur Bryden. Ce serait utile pour nous afin de nous aider à passer à la prochaine étape de nos discussions.

**Le sénateur Nolin:** Pour ce qui est des lois correctives, j'aimerais rappeler, si vous le permettez, que notre comité a adopté certaines règles concernant les projets de loi de nettoyage. Ces projets de loi ne traitent de rien de significatif. Cependant, il est question maintenant de droits fondamentaux. Je crois que le gouvernement a toutes sortes de bonnes raisons d'appliquer dans certains cas une stratégie consistant à ne pas mettre certaines lois en vigueur. Je comprends votre argument. Nous pouvons demander au ministère de la Justice de fournir au comité des explications relativement à la non-application de certains articles.

**Le sénateur Joyal:** L'article 2 se lit comme suit:

Le ministre de la Justice fait déposer devant chaque chambre du Parlement, dans les cinq premiers jours de séance de celle-ci au cours de chaque année civile, un rapport énumérant les lois fédérales — ou les dispositions de ces lois — devant entrer en vigueur à une date fixée par proclamation ou décret [...]

Les mots importants sont «un rapport énumérant les lois [...]» Une liste semblable à celle que vous avez fournie aujourd'hui ne me permettrait pas de savoir ce que je sais en tant que législateur. C'est très clair d'après toutes les questions qui vous ont été posées à vous et vos collègues, madame MacCormick, au sujet de la non-proclamation de lois telles que la Loi sur les normes de consommation de carburant des véhicules automobiles ou la Loi sur l'Institut canadien des langues patrimoniales. Avant d'abolir ces deux lois, j'aimerais en connaître la portée et savoir

respective ministers through the last 10 years have not proclaimed the Canadian Heritage Languages Institute Act. This is an important issue in Canada. We all know that heritage languages is a sensitive issue in Canada for the Aboriginal people. I would not want to see a statute like that being automatically repealed simply because it has been 10 years.

The report will have to include a list of reasons — for instance, there will be an amendment. The report must be detailed, to include explanatory notes why bills, sections or provisions have not been proclaimed. Then we would satisfy ourselves on the basis of the report that we can say yes or we can say no. There is a problem with the way clause 2 is drafted.

[Translation]

It is a sunset clause.

[English]

It is automatic. Ten years, boom. Senator Beaudoin is concerned with the Criminal Code, which I believe is a very valid concern. Therefore, we must have a process attached to this that will give us the information we need. You have a big compendium of legislation and you know which ministers are responsible for those bills. Certainly, over the years they can come forward with an explanation, and then we can advise as to whether that should be done or not. We will then have a much more satisfactory approach. We reach the objective of cleaning the act, but we do it in a sensitive way, a way in which we pay respect to the objective and can judge for ourselves.

**The Chairman:** Senator Joyal, you are making a good point. There are a number of different ways of approaching this problem. One of them, certainly, at first blush, appears to be to incorporate in the legislation an expiry date. If we were to use more modern terms, supermarket-type terms, we could call it a best-before date. We can and we should explore those things. It is also important, emanating from the comments that you are making, that we have the miscellaneous statute law amendments people from the Department of Justice come in and speak to us so that we can get their input and their understanding of where this is all going.

**Senator Bryden:** I have a supplementary question. It may be the case that, like the other process that we go through, we will end up with some that clearly were just forgotten, that they have no relevance. People such as yourselves would appear and say that you are satisfied there is nothing there. There may be others where, in fact, it is quite clear that there is good reason that you could give us, or whoever would be here representing the department, as to why they should be kept.

There may well be an area in the centre where what happens is, either you, the Department of Justice, or we give the department notice that we need to know why the operation of the 10-year limit should not apply to this section, and we need to know it

pourquoi les différents ministres titulaires n'ont pas, au cours des 10 dernières années, promulgué la Loi sur l'Institut canadien des langues patrimoniales. C'est une question importante au Canada. Nous savons tous que les langues patrimoniales constituent une question de nature délicate pour les peuples autochtones au Canada. Je n'aimerais pas qu'une loi comme celle-là soit automatiquement abrogée tout simplement au bout de 10 ans.

Le rapport devra contenir toute une liste de raisons — il y aura par exemple un amendement. Le rapport doit être détaillé et contenir des remarques expliquant pourquoi certains projets de loi, articles ou dispositions n'ont pas été promulgués. Nous pourrions ainsi nous appuyer sur le rapport pour donner une réponse favorable ou défavorable. Le libellé de l'article 2 pose problème.

[Français]

C'est une clause de péremption automatique.

[Traduction]

C'est automatique. Au bout de dix ans, crac. Le sénateur Beaudoin s'inquiète au sujet du Code criminel et je crois que c'est une préoccupation tout à fait justifiée. Il faut donc prévoir un processus obligatoire qui nous fournirait les informations dont nous avons besoin. Vous avez un vaste recueil de lois et vous savez quels sont les ministres responsables de ces projets de loi. Au fil des années, ils peuvent certainement fournir des explications qui nous permettront de décider ce qu'il faut faire. De cette manière, l'approche sera beaucoup plus satisfaisante. L'objectif de nettoyer la loi est atteint, mais nous le faisons de manière éclairée et respectueuse pour l'objectif qui nous permet de prendre une décision nous-mêmes.

**Le président:** Sénateur Joyal, votre remarque est très pertinente. Il y a plusieurs façons différentes d'aborder ce problème. Une d'entre elles consiste à première vue à intégrer une date de fin de validité dans la loi. On pourrait parler aussi de date de péremption, ou, comme on dit au supermarché «à utiliser avant le [...]». Nous pouvons et nous devrions explorer toutes ces avenues. Il est également important, dans les commentaires que vous avez faits, que les experts du ministère de la Justice chargés des lois correctives viennent nous donner des informations et nous expliquer où tout cela va nous mener.

**Le sénateur Bryden:** J'ai une question supplémentaire. Il pourra arriver, comme dans le cas de l'autre processus que nous appliquons, que nous soyons confrontés à des textes de loi totalement oubliés et sans pertinence aucune. Des gens comme vous conviendraient que ces lois ne sont plus pertinentes. Dans d'autres cas, vous devrez, vous ou d'autres représentants du ministère, nous donner de bonnes raisons de conserver certains textes de loi.

Entre ces deux pôles, il y aura peut-être aussi des cas où vous demanderez ou bien nous demanderons au ministère de la Justice d'expliquer pourquoi la limite de 10 ans ne devrait pas s'appliquer à tel ou tel article et, faute d'explications, la limite s'appliquera.



from them or else it will apply. It is a way of getting action. So you have a clear case of when it should work and a clear case of when it does not work.

Then there is the area in the middle where, indeed, if what is happening is that a new or a different administration is trying not to face Parliament with it, they are just going to let it die so they do not have to pay up, or whatever, they have to come before us at least and indicate that.

**Senator Nolin:** Clearly, it could not be labelled as “national interest.”

**Senator Bryden:** Does that sound as though it makes some degree of sense?

**Senator Joyal:** That would meet your concern, which is the one expressed in your first three points, and the objective of the bill that Senator Banks is proposing, and the concern that we share around this table about finding a mechanism that meets your concern and satisfies the overall objective of the bill.

**Ms. MacCormick:** The logic of categories like that works. I am having some difficulty in putting together in my own mind the criteria that would operate as an automatic exemption from the guillotine, if you will. You have described those things that should automatically go because they cannot be justified; those that should be automatically exempted, by what criteria I am not clear. I believe we can make a case probably on an ad hoc basis, depending on the provision, and that means there is no middle ground.

**Senator Joyal:** We are just trying to find a way of classifying, which is essentially what we are trying to do, or categorizing the various statutes and provisions that we have here, and trying to find a way to do that coherently, and in a systematic way, so that anyone — it might be another set of senators — who looks into it will understand immediately what it is all about, as we do with the miscellaneous bill. It is quite easy to understand how we have approached it. Perhaps you were not part of those discussions, but I think we could do that next time and revisit the procedure and see if the procedure is a good model for us to work on.

**Senator Beaudoin:** At the next meeting, we should come back on one point that we have to solve, that being that the latitude of the executive cannot be eternal. It goes against the main principle of our parliamentary system. As I said at the beginning, the power should stop the power somewhere. The executive is not 100 per cent powerful. It is a good thing that the executive be important and solid, but the latitude of the executive here, whether it is a relegated power or not, is not eternal. We have to do something, and if we have no jurisprudence on this, perhaps it is about time that we create our own precedent here.

C'est une façon de faire avancer les choses. Cette approche permet de savoir exactement quand cela devrait fonctionner et quand l'application devrait être repoussée.

Il y a aussi le cas où une administration nouvelle ou différente chercherait à ne pas soulever la question au Parlement, préférant laisser la loi tomber dans l'oubli pour ne pas avoir à déboursier certaines sommes ou pour d'autres raisons. Dans ce cas, les représentants du gouvernement devraient tout au moins se présenter devant nous et nous expliquer leurs intentions.

**Le sénateur Nolin:** Ce ne serait vraiment pas une loi «d'intérêt national».

**Le sénateur Bryden:** Est-ce que cela vous paraît raisonnable?

**Le sénateur Joyal:** Cela répondrait à la préoccupation que vous avez exprimée dans vos trois premiers points, et à l'objectif du projet de loi que propose le sénateur Banks et répondrait également au souci que nous partageons tous autour de cette table de trouver un mécanisme qui réponde à votre préoccupation et satisfasse l'objectif général du projet de loi.

**Mme MacCormick:** La logique des catégories fonctionne. J'ai de la difficulté à comprendre personnellement les critères qui s'appliqueraient pour permettre de protéger automatiquement certains textes de loi de la guillotine, si l'on peut dire. Vous avez parlé des cas qui devraient être éliminés automatiquement parce qu'ils ne peuvent être justifiés; je ne comprends pas exactement quels seraient les critères qui justifieraient une exemption automatique. Je pense que l'on peut trouver des justifications pour certains cas particuliers, selon les dispositions, mais cela signifie qu'il n'y a pas de moyen terme.

**Le sénateur Joyal:** Nous essayons tout simplement de trouver un mode de classification afin de placer les différentes lois et dispositions dans des catégories et de trouver une façon cohérente et systématique de le faire, afin que quiconque — ce pourrait être d'autres sénateurs — se penche sur la question comprendrait immédiatement de quoi il en retourne, comme nous le faisons avec les lois correctives. C'est très facile de comprendre l'approche que nous avons adoptée. Vous n'avez peut-être pas pris part à ces discussions, mais je pense que nous pourrions revenir la prochaine fois sur la marche à suivre afin de nous assurer que c'est un bon modèle que nous pourrions utiliser.

**Le sénateur Beaudoin:** La prochaine fois, nous devrions revenir sur un point que nous devons régler, à savoir que l'exécutif ne doit pas disposer d'une latitude éternelle. Cela va à l'encontre du principe essentiel de notre régime parlementaire. Comme je l'ai dit au début, le pouvoir devrait quelque part imposer une limite au pouvoir. L'exécutif ne dispose pas d'un pouvoir total. C'est bon que l'exécutif soit important et solide, mais la latitude de l'exécutif, qu'il s'agisse d'un pouvoir délégué ou non, n'est pas infinie. Il faut faire quelque chose et s'il n'existe aucune jurisprudence en la matière, le moment est peut-être venu de créer notre propre précédent.

We are the legislative branch of the state; therefore, I think we have the occasion to modernize our Constitution in this area, that the executive and the legislative act together but with limits somewhere. We should try to focus on this at the next meeting, because it is important.

**Senator Joyal:** Maybe then what we should do is see if it is appropriate to have a purpose clause added to the bill, on the basis of the reading and study we are going to do on the fire brigade union there, and see if there is a principle there that is fundamental to our system of government, as recognized in the preamble of the Constitution Act, 1867. We are going to have a system similar in principle to the one of Great Britain. There is, in the preamble of the Constitution Act, 1867, the recognition of constitutional principles. I would have to read the fire brigade union case, keeping in mind the context of Canadian system, as you said here, to see what we could do, what we should do and see if we come to a conclusion if we need to put it in the bill somewhere.

**Senator Beaudoin:** I am sure that we need an article on this point.

**The Chairman:** Thank you, senators and our witnesses. Thank you for attending here this morning. We will be having further hearings and hearing from further officials from the department. We may indeed have one or some of you back again. Thank you for taking the time to be with us this morning and for sharing your thoughts.

The committee adjourned.

OTTAWA, Wednesday, June 11, 2003

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 3:59 p.m. to consider that the Senate concur in the amendment made by the House of Commons to its amendment 4 to the Bill C-10B, to amend the Criminal Code (cruelty to animals); that the Senate do not insist on its amendments 2 and 3 to which the House of Commons has disagreed; and that the Message from the House of Commons concerning Bill C-10B, to amend the Criminal Code (cruelty to animals), be now referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

**Senator George J. Furey (Chairman)** in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, the order of reference sent to us today requires us to consider the message sent to the Senate by the House of Commons on the subject of Bill C-10B. The order of reference sent to us yesterday requires us to consider the terms of Senator Carstairs' motion. For greater certainty we had them combined today. I apologize for the late hour at which they were received by members, but that was out of our hands.

Nous représentons le pouvoir législatif; et je pense que nous avons la possibilité de moderniser notre Constitution dans ce domaine, afin d'imposer des limites au pouvoir d'action de l'exécutif et du législatif.

**Le sénateur Joyal:** Nous devrions peut-être alors nous demander s'il serait approprié d'ajouter une disposition de déclaration d'objet au projet de loi, en fonction de l'étude que nous allons faire de la cause du syndicat des pompiers afin de vérifier s'il existe un principe fondamental à notre régime de gouvernement, tel que reconnu dans le préambule de la Loi constitutionnelle de 1867. Nous allons en principe avoir un régime analogue à celui de la Grande-Bretagne. Le préambule de la Loi constitutionnelle de 1867 reconnaît les principes constitutionnels. Je devrais lire le jugement concernant le syndicat des pompiers, tout en gardant à l'esprit le contexte canadien, comme vous l'avez dit, afin de définir ce que nous pourrions ou devrions faire si nous en concluons que nous devons l'inscrire quelque part dans le projet de loi.

**Le sénateur Beaudoin:** Je suis certain qu'il nous faudra rédiger un article à ce sujet.

**Le président:** Merci à tous les sénateurs et témoins. Merci d'être venus ce matin. Nous aurons d'autres audiences et nous accueillerons d'autres fonctionnaires du ministère. Nous pourrions en effet faire encore appel à l'un ou l'autre d'entre vous. Merci d'avoir pris le temps de venir ce matin pour donner votre point de vue.

La séance est levée.

OTTAWA, le mercredi 11 juin 2003

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles s'est réuni ce jour à 15 h 59 pour discuter de la proposition que le Sénat agréé l'amendement apporté par la Chambre des communes à son amendement 4 au projet de loi C-10B, Loi modifiant le Code criminel (cruauté envers les animaux); que le Sénat n'insiste pas sur ces amendements 2 et 3 auxquels la Chambre des communes n'a pas acquiescé, et que le message de la Chambre des communes concernant le projet de loi C-10B, Loi modifiant le Code criminel (cruauté envers les animaux), soit maintenant renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

**Le sénateur George J. Furey (président)** occupe le fauteuil.

**Le président:** Chers collègues, l'ordre de renvoi dont nous sommes saisis aujourd'hui nous oblige à examiner le message qu'a envoyé la Chambre des communes au Sénat sur le projet de loi C-10B. L'ordre de renvoi dont nous avons été saisis hier nous oblige à nous pencher sur la motion de le sénateur Carstairs. Pour plus de clarté, nous avons décidé de traiter de ces deux questions aujourd'hui. Je suis désolé que vous ayez reçu ces documents si tard, mais je n'y pouvais rien.



**Senator Stratton:** Briefly, due to the lateness of the commencement of this meeting, there are three of us here. Some have travelled elsewhere for another important engagement. Two of us have to leave at 6:15 to attend other committees. Therefore, I would ask, if we are making good progress, that the meeting to be adjourned at that time, if possible.

**The Chairman:** I do not think that would be a problem.

Honourable senators, as you know, we are permitted by the rules to go in camera to discuss our draft report, should we believe it is necessary to do so. However, unless I get a contrary view from the committee, I believe that our general discussions should be in public.

I would like to briefly outline the framework for our proceedings today. Amendments 1 and 5 have been agreed to and are consequently no longer on the table. Those are the changes of the definition of "animal" and the housekeeping change with respect to the French word that needed to be amended.

Amendments 2 and 3 concerning the unnecessary death of an animal and Aboriginal practices respectively were rejected.

Amendment 4, the colour of right provision, was amended by the House of Commons.

Pursuant to parliamentary practice and procedure, for each of our amendments we have three options. We can accept the proposal made by the House, we can reject it by insisting upon our own original amendment, or we can put forth some alternate wording to address our concerns with respect to a given section. This last option would obviously be done with a view to reaching a compromise that we hope would cause the House of Commons to accept the amendment.

Since we must report to the chamber by tomorrow, I suggest that we proceed without delay on the discussion of substantive issues. I suggest that we speak to each amendment separately, beginning with what I suggest may be the easiest one to dispose of, the colour of right amendment, and then move to the other two, the unnecessary death of an animal and the Aboriginal practices amendment.

I also suggest, since we have a number of senators interested in taking part in the discussion, that on the first round we limit our comments to five to 10 minutes. In that way, we can give everyone an opportunity. We are all familiar with the issues, we have debated them at great length, and we are here not so much with respect to the substance of the issues as with respect to the reply we received from the other place.

I was hoping that Senator Jaffer would be here to lead the discussion on each of the amendments from the point of view of the government's position and why they made the particular changes or rejections they did. Unfortunately, because of a prior commitment, she will be late. I suggest that we start with the colour of right amendment.

**Le sénateur Stratton:** Je serai bref. Étant donné l'heure tardive à laquelle cette séance commence, nous sommes trois ici présents. D'autres sont déjà partis pour remplir d'autres engagements importants. Deux d'entre nous devront partir à 18 h 15 pour d'autres réunions de comités. Par conséquent, si nous avons bien progressé, je demande que la séance soit levée à cette heure-là, si possible.

**Le président:** Je crois que cela ne posera aucun problème.

Chers collègues, comme vous le savez, le Règlement nous permet de discuter de notre ébauche de rapport à huis clos, si nous le jugeons nécessaire. Toutefois, à moins que vous ne soyez d'avis contraire, j'estime que nos discussions de nature générale devraient être publiques.

Je vous décrirai brièvement comment nous procéderons aujourd'hui. Les amendements 1 et 5 ont été adoptés et nous n'avons donc plus à en traiter. Il s'agissait de changement à la définition de «animal» et un petit changement de forme qui devait être apporté à la version française.

Les amendements 2 et 3 concernant la mort inutile d'un animal et les pratiques autochtones, respectivement, ont été rejetés.

L'amendement 4 sur la défense d'apparence de droit a été modifié par la Chambre des communes.

En vertu de la procédure et de la pratique parlementaire, pour chacun de nos amendements, nous avons trois options. Nous pouvons accepter la proposition faite par la Chambre, nous pouvons la rejeter et insister pour que notre amendement original soit adopté ou nous pouvons proposer un autre libellé pour régler les problèmes qui ont été soulevés. Cette dernière option permettrait bien sûr d'en arriver à un compromis qui, nous l'espérons, serait accepté par la Chambre des communes.

Étant donné que nous devons faire rapport au Sénat au plus tard demain, je suggère que nous passions sans tarder aux questions de fond. Je suggère aussi que nous abordions chaque amendement séparément, en commençant par celui qui m'apparaît le plus facile à régler, l'amendement sur l'apparence de droit. Nous passerons ensuite aux deux autres, la mort inutile d'un animal et les pratiques autochtones.

Je suggère aussi, étant donné que plusieurs sénateurs veulent prendre la parole, que nous limitions nos remarques à cinq ou dix minutes, dans un premier temps. Ainsi, chacun aura la chance de s'exprimer. Nous connaissons toutes les questions en jeu, nous les avons débattues longuement, et nous sommes ici pas tant pour traiter du fond de ces questions, mais bien pour discuter de la réponse que nous avons reçue de l'autre endroit.

J'espérais que le sénateur Jaffer serait là pour diriger la discussion sur chacun de ces amendements et nous expliquer les raisons des changements que le gouvernement a apportés et celle pour laquelle il en a rejeté d'autres. Malheureusement, en raison d'un autre engagement, elle sera en retard. Je propose donc que nous commencions par l'amendement sur l'apparence de droit.

To refresh your memories, honourable senators, because the offence was being removed from the property section of the Criminal Code, we originally proposed that in order to ensure that colour of right applied, colour of right should be moved as well. You will recall that this was a significant issue with respect to our rural caucuses. They were very concerned that that amendment be carried over so there would be no confusion with respect to its applicability. The Department of Justice indicated that it would apply under section 8(3). However, other experts who appeared before us indicated that there was confusion because it was being moved from the property section.

In order to ensure that there was no confusion, the committee recommended:

182.5 No person shall be convicted of an offence under this Part where he proves that he acted with legal justification or excuse or with colour of right.

The House of Commons returned the following amendment to our amendment:

182.5 For greater certainty, the defences set out in subsection 429(2) apply, to the extent that they are relevant, in respect of proceedings for an offence under this Part.

**Senator Baker:** I have not examined this or thought about it yet, but why is it necessary to have the words "to the extent that they are relevant." There is a problem with that because "relevant" has many meanings. You will recall that the major argument used by Clayton Ruby before the committee was that colour of right was not relevant to these provisions because animals were not property.

By the words "to the extent that they are relevant," I think perhaps, because there are other things in 429(2), the Department of Justice means to the point that they are relevant to the provisions of the act. However, the wording that they have suggested to us says the defences under 429(2) shall apply for greater certainty.

Does anyone know why the words "to the extent that they are relevant" would be added because of that? The rest of the sentence says only that the defences available under 429(2) shall apply. It is clearly understood that if they are not relevant they will not apply to a particular case.

Mr. Chairman, could someone explain why the words "to the extent that they are relevant" are there?

**Senator Beaudoin:** I personally want to stick with the five amendments. That being said, I am open to discussion on any amendment, as I am on the question of Aborigines because we will have a study before us very soon. Whether it is instrumental on the fifth amendment, remains to be decided by the chair and this committee.

Permettez-moi, honorables sénateurs, de vous rafraîchir la mémoire parce que cette infraction était retirée de la section du Code criminel portant sur les crimes contre les biens, nous avions proposé à l'origine de déplacer aussi la disposition sur l'apparence de droit pour nous assurer que ce moyen de défense puisse être invoqué. Vous vous souvenez sans doute que c'était une question importante pour nos caucus ruraux. Ils tenaient à ce que cette disposition soit déplacée pour plus de certitude quant à son applicabilité. Le ministère de la Justice nous avait dit qu'il s'appliquerait aux termes du paragraphe 8(3). Toutefois, d'autres témoins experts nous ont mis en garde contre la confusion qui pourrait résulter si cette disposition n'était pas aussi retirée de la section sur les crimes contre les biens.

Pour éviter toute confusion, notre comité a recommandé ce qui suit:

182.5 Nul ne peut être déclaré coupable d'une infraction prévue par la présente partie s'il prouve qu'il a agi avec une justification ou une excuse légale ou avec apparence de droit.

La Chambre des communes nous a renvoyé notre amendement avec la modification suivante:

182.5 Il est entendu que les moyens de défense prévus au paragraphe 429(2) s'appliquent, dans la mesure où ils sont pertinents, aux procédures relatives à une infraction à la présente partie.

**Le sénateur Baker:** Je n'ai pas examiné cela, je n'y ai pas non plus réfléchi encore, mais pourquoi est-il nécessaire d'ajouter les mots «dans la mesure où ils sont pertinents»? Cela pose un problème, car le mot «pertinent» peut avoir bien des sens. Vous vous souvenez sans doute que Clayton Ruby avait fait valoir devant notre comité que la défense d'apparence de droit n'était pas pertinente en l'occurrence car les animaux ne constituent pas un bien.

En ajoutant les mots «dans la mesure où ils sont pertinents», le ministère de la Justice veut peut-être nous limiter aux seuls moyens de défense pertinents aux dispositions de cette loi-ci parce qu'il y en a d'autres dans le paragraphe 429(2). Toutefois, le libellé qu'on nous a suggéré dit bien que les moyens de défense prévus au paragraphe 429(2) s'appliqueront, pour plus de certitude.

Quelqu'un sait-il pourquoi on a jugé bon d'ajouter «dans la mesure où ils sont pertinents»? Le reste de cette disposition stipule seulement que les moyens de défense prévus au paragraphe 429(2) s'appliqueront. Il me semble qu'il est évident que si ces moyens de défense ne sont pas pertinents, ils ne s'appliqueront pas.

Monsieur le président, est-ce que quelqu'un pourrait m'expliquer pourquoi on a ajouté «dans la mesure où ils sont pertinents»?

**Le sénateur Beaudoin:** Pour ma part, je continue de préférer les cinq amendements. Cela dit, je suis prêt à discuter de tout amendement, y compris de la question des Autochtones dont nous serons saisis sous peu. C'est le président et le comité qui devront déterminer si c'est pertinent au 5<sup>e</sup> amendement.



That being said, it is my impression that our five amendments are good. The House of Commons has been greatly influenced by the Department of Justice, and that is the answer to your question. For example, we insist on colour of right and the Department of Justice always said, "Yes, but to the extent that it is relevant." We debated this and we disagree on it. We said that we want the amendment with regard to colour of right as we expressed it. I do not see why we should accept an amendment to what we have suggested in the field of colour of right. There was a strong decision taken by this committee. Honourable senators will remember that Mr. Mosley said very clearly "only to the extent that it is relevant." However, we did not agree with that.

I am convinced that colour of right is a very good thing and I do not see why we should revise what we have said on the question of the colour of right.

**The Chairman:** In answer to your question, Senator Baker, when Mr. Mosley was asked just that question he said that the Department of Justice would suggest the words, in English, "to the extent that they are relevant," and in French, "dans la mesure où ils sont pertinents," just to make the point that not all of 429(2) would be relevant in the context of animal cruelty provisions.

**Senator Baker:** I understand that. I understand the logic of saying that we are going to put in, "to the extent that it is relevant," because there are other things covered in 429(2). However, when you put words like that in the law — "to the extent that they are relevant" — that can mean anything.

That was precisely the point made by Clayton Ruby, it should not be relevant, he says, because animals are not property. That was his entire argument. Yes, it was, I listened very carefully.

You cannot put in a phrase like, "to the extent that it is relevant." I do not think, Mr. Chairman. I do not know of any case. Search that string of words in Quicklaw or Westlaw and see how many hits you come up with. I bet you will not come up with one. I hate to say it, but it sounds as if it is a trick. It is a trick.

**The Chairman:** My reaction to that, Senator Baker, would be if you think of the phrase "as is relevant" outside of the property section then, indeed, it has no relevance and it could be a trick phrase. However, if you think of it in terms of what Mr. Mosley is saying, it makes some sense.

**Senator Baker:** If it were restricted to that, Mr. Chairman, but you would have to have additional words there and not just have, "to the extent that it is relevant." That is very poor wording and so open to misinterpretation.

Cela dit, je crois que nos cinq amendements sont bons. La Chambre des communes a été fortement influencée par le ministère de la Justice, ce qui répond à votre question. Ainsi, quand nous avons insisté pour obtenir une garantie relativement à la défense d'apparence de droit, le ministère de la Justice a toujours dit: «Oui, mais dans la mesure où c'est pertinent.» Nous en avons débattu et nous ne sommes pas de cet avis. Nous avons dit que nous voulions un amendement sur la défense d'apparence de droit tel que nous l'avions exprimé. Je ne vois pas pourquoi nous devrions accepter qu'on modifie à ce que nous avons proposé en matière d'apparence de droit. Cette décision jouit d'un appui solide au sein de notre comité. Vous vous souvenez sans doute que M. Mosley a déclaré sans équivoque «seulement dans la mesure où cette défense est pertinente». Toutefois, nous n'étions pas d'accord.

Je reste convaincu que la défense d'apparence de droit est une bonne chose et je ne vois pas pourquoi nous devrions revenir sur notre position à ce sujet.

**Le président:** En réponse à votre question, sénateur Baker, lorsqu'on a posé cette question à M. Mosley, il a répondu que le ministère de la Justice suggérerait l'ajout des mots, en français, «dans la mesure où ils sont pertinents» et, en anglais, «to the extent that they are relevant» afin qu'il soit bien clair que tous les moyens de défense prévus au paragraphe 429(2) ne s'appliqueraient pas dans le contexte des dispositions sur la cruauté envers les animaux.

**Le sénateur Baker:** Je le comprends. Je comprends que l'on veuille ajouter les mots «dans la mesure où ils sont pertinents» parce que le paragraphe 429(2) comprend d'autres moyens de défense. Toutefois, l'inclusion de termes de ce genre dans une loi peut donner lieu à toutes sortes d'interprétation.

C'est précisément l'argument qu'a fait valoir Clayton Ruby, que ce ne devrait pas être jugé pertinent parce que, selon lui, les animaux ne sont pas un bien. C'était là son argument intégral. J'en suis certain, je l'ai écouté très attentivement.

Je ne crois pas, monsieur le président, qu'on puisse ajouter une phrase comme «dans la mesure où ils sont pertinents» sans que cela porte à conséquence. Je ne connais aucun article où cela figure. Faites une recherche dans Quicklaw ou dans Westlaw et vous verrez le résultat. Je vous parie que cette expression ne figure nulle part ailleurs. Il me répugne de le dire, mais j'ai l'impression que c'est une astuce.

**Le président:** Sénateur Baker, si vous estimez que l'expression «dans la mesure où ils sont pertinents» n'a aucune pertinence dans une section autre que celle des crimes contre les biens, il pourrait s'agir en effet d'une astuce. Toutefois, l'explication de M. Mosley est tout à fait logique.

**Le sénateur Baker:** Si c'est vraiment pour cette raison qu'on veut ajouter cette précision, monsieur le président, il faudrait formuler cela autrement et ne pas simplement ajouter «dans la mesure où ils sont pertinents». C'est une très mauvaise formulation qui pourrait donner lieu à de fausses interprétations.

**The Chairman:** The issue of ensuring that colour of right was included separately was an issue that was raised primarily by rural caucus and we can understand why. This amendment that we made went back to the other place, where they had every opportunity to see and study it. They appear to agree with the Department of Justice that our assessment of it is not exactly spot on and the Department of Justice is fine.

**Senator Baker:** Mr. Chairman, the other problem is this: The exact words that this committee suggested are the exact words that are in the Fisheries Act as a protection under the marine mammals regulations. I cannot see why the department would object to the exact same defences that are against killing seals improperly that are spelled out in the Fisheries Act. It is there. It is exactly as is worded there.

What is wrong with taking that same wording out? There is nothing wrong with that, Mr. Chairman, because it only meets the same requirements that are presently there under the Fisheries Act so that someone cannot turn around and say, "Well, what will we prosecute them under today? Let us do it under the Criminal Code, because there is a different defence under the Criminal Code than there is under the marine mammals regulations."

These qualifying phrases under 429(2) are open to interpretation and would be, in my opinion, rather dangerous. If you are saying that the defences are there, it stands to reason that there are defences there depending on what case you have. It is quite a different thing if you are charged with injuring a seal while in your profession of hunting than it is in harming a pet. Those things suit the defence that you are looking for.

I still do not agree with Mr. Mosley. I understand what he is saying, but he is really confusing the matter. "To the extent that it is relevant" is an argument that can be used against being able to use the colour of right as a defence under the act.

**Senator Beaudoin:** Should we insist?

**Senator Baker:** I think so. I cannot see any reason why we should not just insist on the very words we suggested, unless you take out "as far as they are relevant."

**Senator Smith:** Mr. Chairman, I understand Senator Jaffer, who will be delayed, was going to move that the Senate not insist on this particular amendment. I am prepared to make that motion for her if you need to have that on the record.

**The Chairman:** Not insist on changing or not insist on our original?

**Senator Smith:** That we do not insist on our original amendment, which they have reworded in clause 2 on the second page.

I do not want to speak for the Department of Justice, but I think they prefer that approach because you have an inclusion by a specific reference that says and it is right here: "For greater

**Le président:** La question de prévoir dans une disposition distincte la défense d'apparence de droit a été soulevée surtout par le caucus rural et nous comprenons pourquoi. Notre amendement a été présenté à la Chambre des communes qui a eu tout le temps voulu pour l'examiner. Elle semble convenir avec le ministère de la Justice que notre évaluation n'est pas tout à fait juste et que c'est celle du ministère de la Justice qui convient.

**Le sénateur Baker:** Monsieur le président, il y a un autre problème: les mots que notre comité a suggérés sont ceux qui figurent dans la Loi sur les pêches relativement à la protection prévue par les règlements sur les mammifères marins. Je ne vois pas pourquoi le ministère s'opposerait à ce que les mêmes moyens de défense s'appliquent que dans le cas de phoques tués inutilement, qui sont stipulés dans la Loi sur les pêches. C'est là. La formulation est identique.

En quoi cela pose-t-il un problème? Cela n'en pose aucun, monsieur le président, car cela répond aux exigences de la Loi sur les pêches et, ainsi, on ne pourra pas tenter de poursuites aux termes du Code criminel plutôt qu'aux termes de la Loi sur les pêches parce que les moyens de défense prévus au Code criminel diffèrent de ceux prévus par les règlements sur les mammifères marins.

Ces nuances relativement au paragraphe 429(2) donneront lieu à toutes sortes d'interprétation, ce qui, à mon avis, est dangereux. Si ces moyens de défense existent, il est évident qu'ils ne s'appliquent qu'en fonction des faits de la cause. Blesser un phoque dans le cadre de ses activités professionnelles de chasse, c'est toute autre chose que de blesser un animal de compagnie. Le moyen de défense qui s'appliquera dépendra des circonstances de l'affaire.

Je ne suis toujours pas d'accord avec M. Mosley. Je comprends son argument, mais il ne fait qu'ajouter à la confusion. «Dans la mesure où ils sont pertinents» est un argument qu'on pourra faire valoir contre celui qui voudra invoquer la défense d'apparence de droit en vertu de cette loi.

**Le sénateur Beaudoin:** Devrions-nous insister?

**Le sénateur Baker:** Je crois que oui. Je ne vois pas pourquoi nous ne devrions pas insister pour qu'on conserve le libellé que nous avons suggéré, à moins que la Chambre accepte de supprimer les mots «dans la mesure où ils sont pertinents».

**Le sénateur Smith:** Monsieur le président, je crois savoir que le sénateur Jaffer, qui sera retardée, comptait demander au Sénat de ne pas insister sur cet amendement-ci. Je suis prêt à présenter cette motion à sa place si c'est nécessaire aux fins du compte rendu.

**Le président:** Nous n'insisterons pas pour que ce changement soit apporté ou n'insisterons pas pour que notre amendement original soit adopté?

**Le sénateur Smith:** Nous n'insisterons pas sur notre amendement original, qui a été re-formulé. C'est l'article 2, à la deuxième page.

Je ne me ferai pas le porte-parole du ministère de la Justice, mais je crois qu'on préfère cette approche parce qu'on a inclus une mention précise disant: «Il est entendu que les moyens de défense



certainty, the defences set out in 429(2) apply to the extent that they are relevant.” That is avoiding the reverse onus, which turns on what the facts are.

Another point made by Mr. Mosley — a valid point in terms of jurisprudence overall — is that there are all kinds of situations where colour of right is a defence. If, all of a sudden, you have one statute in which there is a specific reference to that, does that raise the possibility that wherever you do not have a specific reference that they may be lost? He did speak to that to some extent and raise that as one of their concerns. In any event, we can thrash around on this, but that is my interpretation of what they are saying. The members of the Commons committee obviously agreed with that.

**Senator Pearson:** I was happy with the amendment we put forward. However, I am struggling with whether I can live what they have come back with. For me, it seemed the colour of right issue had to do with property; is that correct? There is some suggestion that the provincial legislation, not the Parliament of Canada, determines what is property. Animals are property.

**Senator Beaudoin:** We insisted on our amendment after the discussion that we had.

**Senator Pearson:** I wonder whether I can live with what they have gone back to, because I am not sure how much it damages things. We know that animals are property as well as being animals, but not always — sometimes they are wild. I am not saying that I agree, I am just wondering if this is something that I can live with or not

**The Chairman:** Before we go to Senator Andreychuk, I would like to explore Senator Smith’s point a little. My understanding, Senator Smith, is that section 429(2) precluded the Charter and that there is case law that says it will not attract a reverse onus. The Department of Justice thought our amendment would attract reverse onus without reference to 429(2).

**Senator Smith:** That is my understanding.

**The Chairman:** That would be helpful, if what they are saying is true.

**Senator Baker:** Are you saying it would be helpful to us not to have a reverse onus?

**The Chairman:** Normally, you would not want there to be a reverse onus.

**Senator Baker:** There are hundreds of examples in the Criminal Code where a reverse onus is placed.

**The Chairman:** No question about that, but they are done for specific reasons. If justice is saying that by not referencing 429(2), we are attracting a reverse onus, do we want to do that? That is the question.

prévus au paragraphe 429(2) s’appliquent dans la mesure où ils sont pertinents.» On évite ainsi le renversement du fardeau de la preuve qui dépend toujours des faits.

M. Mosley a fait valoir un autre point très important du point de vue de la jurisprudence, à savoir qu’il y a toutes sortes de situations où on peut invoquer l’apparence de droit comme moyen de défense. Puis, du jour au lendemain, on se retrouve avec une loi où on en fait une mention précise; cela signifie-t-il que ce moyen de défense ne s’applique pas s’il n’est pas prévu explicitement par la loi? Il nous en a touché quelques mots et il nous a dit que c’était l’une de ses préoccupations. Quoi qu’il en soit, nous pourrions en discuter longtemps, mais c’est là mon interprétation des propos des représentants du ministère. Les membres du comité de la Chambre des communes sont manifestement d’accord avec eux.

**Le sénateur Pearson:** Notre amendement me plaisait bien. Toutefois, je me demande si je ne pourrais pas accepter ce que la Chambre propose. Il me semble que la défense d’apparence de droit était liée aux biens, n’est-ce pas? Les biens relèvent de la compétence provinciale, et non pas du Parlement du Canada, et les animaux sont un bien.

**Le sénateur Beaudoin:** Nous avons insisté pour maintenir notre amendement après notre discussion.

**Le sénateur Pearson:** Je me demande si on ne pourrait pas accepter ce qui nous est suggéré, car je ne crois pas que cela serait très préjudiciable. Nous savons que les animaux sont des biens de même que des animaux, mais pas toujours — ils ne le sont pas quand ils sont sauvages. Je ne dis pas que je suis nécessairement d’accord, je me demande simplement si je ne pourrais pas accepter cette suggestion.

**Le président:** Avant de céder la parole au sénateur Andreychuk, j’aimerais revenir brièvement à ce qu’a dit le sénateur Smith. Si je ne m’abuse, sénateur Smith, le paragraphe 429(2) est entré en vigueur avant l’avènement de la Charte et la jurisprudence stipule qu’il n’entraîne pas une inversion du fardeau de la preuve. Le ministère de la Justice a jugé que notre amendement entraînerait une inversion de la charge de la preuve s’il ne renvoie pas au paragraphe 429(2).

**Le sénateur Smith:** C’est aussi ce que je crois.

**Le président:** Ce serait utile, si les fonctionnaires nous disent vrai.

**Le sénateur Baker:** Vous dites qu’il serait utile qu’il n’y ait pas d’inversion de la charge de la preuve?

**Le président:** Normalement, on préfère que le fardeau de la preuve ne soit pas inversé.

**Le sénateur Baker:** Il y en a des centaines d’exemples dans le Code criminel.

**Le président:** Certes, mais pour des motifs bien précis. Si les fonctionnaires du ministère de la Justice sont d’avis que, en ne renvoyant pas au paragraphe 429(2), nous provoquons une inversion du fardeau de la preuve, est-ce bien cela que nous voulons? Voilà la question.

**Senator Baker:** Certainly, it goes back to what Senator Pearson said a moment ago. The definition of colour of right, as we discussed in the committee, sometimes that extends to laws, as Madam Justice Cameron said in the Court of Appeal of Newfoundland case, *R v. Ward*; in other words, if somebody honestly believed in a set of facts which, if true, would have rendered their actions innocent.

You can vary the wording of what you mean by colour of right, but the point is that if someone up north has a particular way of doing things, of killing animals, that defence could be used. Some people say it cannot be used, but I think it could.

**Senator Andreychuk:** I want to raise a couple of procedural items. Are we going to explore whether we consider our positions were valid, and then we will come to some resolution, or are we going to do it piecemeal? I find the strategy difficult.

Part of what I am saying is coloured by what went on on the floor because we are conscious of the fact that we sent back amendments that we were certain were necessary. We do not add amendments lightly. There were a lot of other amendments we could have put in and we chose not to press for them. We selected what we thought was the best solution from the witnesses we heard.

The House has not agreed with us, nor it would appear, has the government. We can read the proceedings of the other side to determine to what extent they restudied the issue, and I hope we will hear from Senator Jaffer as to why the government has come to some decisions.

I hope that we would reflect on why we did the first amendments, hear what we hear from others to see if we have changed our position. We could either change the amendments in different directions, or we could bow to the wishes of the House of Commons. Neither of those courses attracts me. What does attract me is to determine again whether we thought those amendments were absolutely necessary.

**The Chairman:** I agree with you, Senator Andreychuk. However, we cannot do that in a vacuum. Now we have comments from the other place with respect to what our proposed amendments were. I do not think we need to rehash where we were. Each and every one of us agreed entirely that what we did was right.

Rather than act in some sort of vacuum, and I propose the best way to do it is to individually look at the amendments and discuss them. Unfortunately, Senator Jaffer is not here, but some of us have heard from other sources and have read what was said in the other place in the commons debates.

While we believe wholeheartedly in what we did, they may be able to shed some light on what we did, and perhaps even change

**Le sénateur Baker:** Cela nous ramène à ce qu'a dit le sénateur Pearson il y a un moment. La définition de l'apparence de droit, ainsi que nous en avons discuté en comité, s'applique parfois aux lois, comme l'a indiqué Mme la juge Cameron de la Cour d'appel de Terre-Neuve dans l'affaire *R c. Ward*. Autrement dit, celui qui croit en toute bonne foi à la véracité de certains faits peut être innocenté.

L'apparence de droit peut être définie de différentes façons, mais il n'en reste pas moins que, si quelqu'un dans le Grand Nord a une méthode particulière de faire les choses, de tuer les animaux, ce moyen de défense pourrait être invoqué. Certains estiment que non, mais je crois plutôt le contraire.

**Le sénateur Andreychuk:** J'aimerais soulever deux ou trois questions liées à la procédure. Allons-nous déterminer si tous nos amendements sont acceptables pour ensuite en arriver à une décision, ou allons-nous procéder au coup par coup? Cette façon de faire me semble difficile.

Je vous dis ça en partie en tenant compte de ce qui s'est passé au Sénat car nous avons renvoyé ces amendements parce que nous les jugeons absolument nécessaires. Nous n'avons pas modifié le projet de loi à la légère. Nous aurions pu inclure bien d'autres amendements sur lesquels nous n'avons pas jugé bon d'insister. Nous avons choisi ce qui nous est apparu comme la meilleure solution d'après les témoignages que nous avons entendus.

La Chambre n'est pas d'accord avec nous ni, semble-t-il, le gouvernement. Nous pourrions lire le procès-verbal des débats de la Chambre pour voir dans quelle mesure la question a été étudiée de nouveau, et j'espère que le sénateur Jaffer pourra nous expliquer pourquoi le gouvernement a agi ainsi.

J'aimerais que nous réfléchissions aux raisons qui nous ont poussés à apporter les premiers amendements, et que nous écoutions ensuite le point de vue des autres pour voir si nous avons modifié notre position. Nous pourrions modifier nos amendements de différentes façons ou nous pourrions nous plier à la volonté de la Chambre des communes. Ni l'une ni l'autre de ces solutions ne me plaît. Je préférerais revoir ces amendements pour déterminer s'ils étaient absolument nécessaires.

**Le président:** J'abonde dans le même sens que vous, sénateur Andreychuk. Toutefois, nous ne pouvons faire cela en vase clos. Nous devons tenir compte des remarques de l'autre endroit sur les amendements que nous avons proposés. Je ne crois pas qu'il soit nécessaire de tout refaire depuis le début. Nous sommes tous d'accord pour dire que nous avons eu raison de présenter ces amendements.

Plutôt que de tenir notre discussion en vase clos, je propose d'examiner chaque amendement et d'en discuter. Malheureusement, le sénateur Jaffer n'est pas là, mais nous avons eu des observations d'autres sources et nous avons lu le débat qui s'est tenu à la Chambre.

Nous sommes convaincus du bien-fondé de nos amendements, mais ces autres observations jetteront peut-être un nouvel



our minds. We are here to have an open mind and listen to what they said, and to discuss what prompted us initially to propose the amendments.

**Senator Andreychuk:** That is what I was suggesting, but my dilemma is that I would like to hear all the discussion before I determine what I do. I heard a motion on the floor on one and that is what I am addressing. We know why we did it. I hope we will hear from the government critic. You say you heard from sources, I am not privy to your sources. I am only privy to what is on the record.

**The Chairman:** Sources meaning nothing more than Senator Jaffer having read the commons debate and listened to what they said. I am not privy to anything you are not privy to, except perhaps a conversation with Senator Jaffer.

**Senator Andreychuk:** I would hope we discuss the process so we take into account the opinions of others — that is, the house and the government.

In that case, I would like to go to this particular one, “as is relevant.” If my memory serves me correctly, when Mr. Mosley realized we were concerned about this area, he attempted to facilitate us and put some crafted language together: “as is relevant.” I am rather surprised it has gone all that way, because the point he was trying to make is if you want colour of right, it should be relevant to the animal cruelty sections. However, we are still stuck with “as is relevant.” Relevance is an evidentiary issue, not a statement as to be made “as is relevant” — “as is relevant” to what, to whom and at what time? It is not the language that I would have seen in the Criminal Code and it is not particularly helpful to others.

What we were saying before was that the colour of right defence is important, particularly to the rural constituency, because they have become accustomed to it. It is not against the Charter because we went through that. People have known that there is this defence; they know the form it has taken. Now to say, “as is relevant,” it is an evidentiary issue, it is a criminal process that muddies the waters and does not help them. If we are looking at the administration of justice as well as the content, those words may be the interpretation Mr. Mosley wants to give.

I am looking further at the administration of justice. Will it be helpful to those who wanted it, who relied on it and the government said we never intended to put you under scrutiny in any different way? Their language will not be helpful.

**The Chairman:** You are right, Senator Andreychuk. When we first saw the wording, “to the extent they are relevant,” we had the concern that Senator Baker raised, and that is, if it is outside of the property section there may be no relevance. Perhaps we need

éclairage sur ces dispositions et nous amèneront peut-être à changer d’avis. Nous devons garder l’esprit ouvert, écouter ce qu’a dit la Chambre et discuter de ce qui nous a amené, à l’origine, à proposer ces amendements.

**Le sénateur Andreychuk:** C’est ce que je suggérais, mais, mon dilemme, c’est que je voudrais prendre connaissance de toute la discussion avant de trancher. J’ai entendu la motion portant sur le premier amendement, et c’est de cela que je veux parler. Nous savons pourquoi nous l’avons présentée. J’espère que nous entendrons la porte-parole du gouvernement. Vous dites avoir entendu des remarques provenant de diverses sources, mais je ne connais pas vos sources. Je n’ai pu prendre connaissance que du compte rendu.

**Le président:** Ma seule source, c’est le sénateur Jaffer qui a lu le débat à la Chambre et écouté ce qui a été dit. Je n’ai pas d’autres sources d’information que vous, sauf peut-être ce que m’a dit le sénateur Jaffer pendant une conversation.

**Le sénateur Andreychuk:** J’espère que nous tiendrons compte de l’opinion des autres — c’est-à-dire de la Chambre et du gouvernement.

Cela dit, j’aimerais faire quelques remarques sur cet amendement-ci, «dans la mesure où ils sont pertinents». Si ma mémoire est bonne, lorsque M. Mosley a appris la nature de notre préoccupation, il a tenté de nous aider en suggérant l’ajout des mots «dans la mesure où ils sont pertinents». Je suis un peu étonnée que cela soit maintenant dans un amendement au projet de loi, parce qu’il voulait simplement faire valoir que, si vous voulez permettre la défense d’apparence de droit, il faut qu’elle soit pertinente à la cruauté envers les animaux. Nous sommes maintenant pris avec cette phrase, «dans la mesure où ils sont pertinents». La pertinence est une question de preuve, et non pas une déclaration — «pertinent» pourquoi, pour qui et à quel moment? Ce n’est pas là le genre de terminologie que j’aime avoir dans le Code criminel et ce n’est pas particulièrement utile pour les autres.

Nous voulions souligner l’importance de la défense d’apparence de droit, surtout dans les régions rurales où c’est devenu une habitude. Nous avons déjà déterminé que ce moyen de défense ne viole par la charte. Les gens connaissent l’existence de ce moyen de défense, ainsi que la forme qu’il a toujours eue. Quand on ajoute ainsi des mots comme «dans la mesure où ils sont pertinents», on ajoute aux preuves à établir et il n’est pas bon de brouiller les pistes dans une procédure criminelle. Si nous tenons compte de l’administration de la justice et pas seulement du contenu, c’est peut-être là l’interprétation que M. Mosley veut donner à ces mots.

Je pense qu’il faut s’attarder davantage à l’administration de la justice. Est-ce que ce sera utile pour ceux qui ont réclamé cette précision, ceux qui comptent sur ce moyen de défense et qui, comme l’a reconnu le gouvernement, ne devaient jamais être assujettis à ces dispositions? Ce libellé ne leur sera pas utile.

**Le président:** Vous avez raison, sénateur Andreychuk. Dès que nous avons vu ces mots, nous avons exprimé la même préoccupation que le sénateur Baker, à savoir que, si cela ne figure plus dans la section sur les crimes contre les biens, cela n’a

to tweak it by taking out "to the extent they are relevant," and say, "as it applies in respect of proceedings for an offence under this Part."

**Senator Andreychuk:** Exactly. What we are doing then is signalling that the defence for those who were concerned remains. That is what we are trying to do. By putting in what I call "questionable wording," it becomes fudged. It does not help the government, does not help those who rely on it, and I do not think it ultimately helps the welfare of animals.

**Senator Stratton:** I would concur with Senator Andreychuk that we need to have a perspective on all before we deal with any. It would be much better to do that. Senator Nolin will be here in the morning and I would like him present because he is deeply concerned about this.

**Senator Beaudoin:** Do not forget the five amendments. We took many months to draft them and they are interrelated to a certain extent. This is why I am against the formula as far as "they are relevant." It does not add anything. Those amendments are interrelated.

There is nothing new in the discussion now. We had that discussion with Mr. Mosley. It is not new at all. There was nothing invented in the House of Commons. It is just the thesis of the Department of Justice.

**The Chairman:** I agree with you. However, as we go through this exercise, we must bear in mind that we must craft something that will be acceptable. Otherwise this bill will die. We do not want that. At least, I do not think most people here want that.

We have to make some accommodations if we want this thing to pass. That should be kept in mind while we discuss how and if we will alter some of the things that the other place has sent back to us.

**Senator Grafstein:** Senators, I apologize because I know a lot of hard work and thought went into your amendments. Quite frankly, I was just apprised of them in our caucus on Tuesday. I assumed that the problem with respect to the Aboriginal issue had been resolved under the colour of right. I knew that Senator Watt had concerns about that and I thought the question of ritual food was also solved; I assumed that.

I am doing a fast catch-up here. That is why I supported Senator Watt's request for another day to go through the material myself to see if I am clear about this. This is a very quick study; I have not done the thinking that all of you have done so I do apologize. However, I do have a problem even with the colour of right. I will come to the colour of right as a poor second guess.

Let me tell you why I have a problem with the colour of right. Let us take an Aboriginal hunter and a rabbi who has been doing his practice for 50 years or a cleric in the Muslim religion who has been doing this for eons. What does this provision do to those

peut-être pas de pertinence. Peut-être qu'il faudrait simplement reformuler cela et dire «dans la mesure où ils s'appliquent à une poursuite pour une infraction prévue en vertu de cette Partie».

**Le sénateur Andreychuk:** Précisément. Nous pourrions ainsi faire comprendre que ce moyen de défense continuera d'exister pour ceux que cela concerne. C'est ce que nous voulons faire. En incluant une expression que je qualifierais de douteuse, tout devient vague. Cela n'aide ni le gouvernement, ni ceux qui comptaient sur ce moyen de défense ni, en dernière analyse, le bien-être des animaux.

**Le sénateur Stratton:** À l'instar du sénateur Andreychuk, j'estime que nous devrions examiner tous les amendements avant de prendre une décision. Ce serait mieux de procéder ainsi. Le sénateur Nolin sera là demain matin et j'aimerais entendre ses remarques car je sais que cela le préoccupe beaucoup.

**Le sénateur Beaudoin:** N'oubliez pas les cinq amendements. Nous avons consacré de nombreux mois à leur rédaction et certains sont interdépendants, dans une certaine mesure. Voilà pourquoi je suis contre l'ajout de l'expression «dans la mesure où ils sont pertinents». Cela n'ajoute rien. De plus, ces amendements sont corrélatifs.

Il n'y a aucun fait nouveau dont nous pourrions discuter. Nous en avons débattu avec M. Mosley. Rien de tout cela n'est nouveau. La Chambre des communes n'a rien inventé. Il s'agit simplement de la thèse du ministère de la Justice.

**Le président:** Je suis d'accord. Toutefois, pendant notre examen, nous devons nous rappeler notre obligation de rédiger quelque chose qui sera acceptable sans quoi, le projet de loi mourra au Feuilleton. Ce n'est pas ce que nous voulons. Du moins, je ne crois pas que ce soit ce que la plupart d'entre nous voulons.

Si nous voulons que ce projet de loi soit adopté, nous devons faire des compromis. Ne l'oublions pas pendant que nous discutons de l'opportunité de modifier les amendements qui ont été suggérés par la Chambre.

**Le sénateur Grafstein:** Chers collègues, je vous présente mes excuses car je sais que vous avez longuement réfléchi à ces amendements, que vous y avez consacré beaucoup d'efforts. Honnêtement, je n'en ai pris connaissance qu'à notre caucus de mardi. Je croyais que les préoccupations des Autochtones avaient été réglées avec la défense d'apparence de droit. Je savais que le sénateur Watt s'en inquiétait et je croyais qu'on avait aussi régler la question des mets rituels.

J'ai donc beaucoup de retards à rattraper. Voilà pourquoi, comme le sénateur Watt, je voulais une journée de plus pour me familiariser avec ces documents. J'ai fait une étude rapide. Je n'ai pas fait la même réflexion que vous tous, et je m'en excuse. Toutefois, la défense d'apparence de droit me pose aussi un problème même si je n'en comprends peut-être pas toutes les ramifications.

Je m'explique. Prenons le cas d'un chasseur autochtone ou d'un rabbin qui pratique depuis 50 ans ou d'un ecclésiastique musulman qui s'adonne à ses pratiques depuis des lustres. Quels seront les effets de cet article sur ces trois personnes? Comme me



three individuals? As the chair pointed out to me, there is, for the first time, an offence for killing an animal. We have created a brand new offence that never applied before. Until then, the colour of right applied to a lot of other things but not to the killing of an animal.

Let us turn, for a moment, to what limitations can be placed by Parliament on the freedom of worship. Let us look at the limitations under the code. I refer to section 2(a) of *Martin's Annual Criminal Code*, and we have to listen to this carefully: "Not every effect of legislation on religious beliefs or practices is offensive to the guarantee provided by s.2(a)," which is the freedom of conscience under religion under the Charter. It goes on to state, "That paragraph does not require that the legislature refrain from imposing any burdens on the practice of religion." Therefore, there is, perhaps, the power for we in Parliament to impose burdens on the practice of religion or on the practice of Aboriginal rights. I think the same would apply there.

Having said that, let us see what the colour of right does. Again, I am looking at the actual wording of the Criminal Code. It defines property, real or personal property. Then section 429(2) states: "No person shall be convicted of an offence under sections 430 to 446" — I assume that now applies to the slaughter of animals — "where he proves that he acted with legal justification or excuse and with colour of right."

Step back. This says to a traditional hunter in the North, or to a rabbi, or to a cleric, that when you come to court — which you will because there will be a proceeding against you and you have no defence against that because this in effect has created an offence — you will have a defence. The defence will be this "colour of right" that we are talking about. However, why are we putting Aboriginal hunters or rabbis or clerics in a position where they must go to court and prove that they have a colour of a right to conduct something they have done all their lives? It does not make any sense.

The alternative is to make an exemption. I know that this is late in the game. However, this is exactly what the chamber of sober second thought is to do. I want you to think a bit. What position are we putting the traditional hunter in? Is he used to going to court? Can he defend himself? According to Senator Baker, he can because he has a defence. Why should he be called to court for doing what he does as part of his traditional lifestyle? What are we doing here?

Why can we not have a simple exemption to treat the Aboriginal hunter and the rabbis and the clerics in the same position we would treat an animal? I want to treat these clerics equally to an animal and exempt them from these provisions, from this offence. I drafted one and I can add it for traditional practices. I know the department will say, "Wait a second; it is not too clear," but, trust me; let the courts decide how clear it is. It will certainly be constitutionally correct. It can simply say, "No one commits an offence under this subsection if he is acting in the performance of his traditional practices or Jewish or Muslim

l'a fait remarquer le président, le fait de tuer un animal constituera pour la première fois une infraction. Nous avons créé une nouvelle infraction. Jusqu'à présent, la défense d'apparence de droit s'appliquait à bien d'autres choses, mais pas au fait de tuer un animal.

Attardons-nous un instant aux limites que le Parlement peut imposer à la liberté de religion. Examinons les limites prévues au Code criminel. Je vous renvoie au *Martin's Annual Criminal Code* qui dit, et nous devons écouter attentivement: «tous les effets des lois sur les pratiques ou croyances religieuses n'enfreignent pas la garantie prévue au paragraphe 2a)» de la charte, soit la liberté de conscience et de religion. On y dit ensuite: «cette disposition n'empêche pas l'Assemblée législative d'imposer des limites à la pratique de la religion.». Je crois qu'on peut faire valoir que le Parlement a le pouvoir d'imposer des limites à la pratique de la religion ou à l'exercice des droits autochtones, et que cela s'appliquerait ici.

Cela dit, quels sont les effets de la défense d'apparence de droit? Encore une fois, examinons le libellé du Code criminel. Le Code définit les biens, réels ou personnels. Puis, le paragraphe 429(2) dispose que: «nul ne peut être déclaré coupable d'une infraction visée aux articles 430 à 446 — je présume que cela s'appliquera dorénavant à l'abattage d'animaux — s'il prouve qu'il a agi avec une justification ou une excuse légale et avec apparence de droit.»

Prenons un peu de recul. Cet article indique au chasseur traditionnel qui vit dans le grand Nord, au rabbin ou à l'ecclésiastique musulman que, s'il est traduit devant les tribunaux — et c'est possible, parce qu'aux termes de ce projet de loi, c'est un crime que de tuer un animal — vous aurez un moyen de défense, la défense d'apparence de droit. Toutefois, il incombera au chasseur autochtone, au rabbin ou à l'ecclésiastique de prouver au tribunal qu'ils avaient le droit de faire ce qu'ils ont fait toute leur vie, et cela n'a aucun sens.

L'autre possibilité, c'est de prévoir une exception. Je sais que ce serait un ajout de dernière minute, mais c'est précisément à cela que sert cette chambre de second examen objectif. J'aimerais que vous y réfléchissiez. Dans quelle position se trouvera le chasseur traditionnel? A-t-il l'habitude d'être traduit devant les tribunaux? Peut-il se défendre? Selon le sénateur Baker, il le peut, parce qu'il a un moyen de défense. Mais pourquoi devrait-il être traduit devant les tribunaux pour s'être adonné à des activités qui font partie de son mode de vie traditionnel? Que faisons-nous?

Pourquoi ne pas prévoir une simple exception pour les chasseurs autochtones, les rabbins et les ecclésiastiques afin qu'ils soient aussi bien protégés que les animaux? J'aimerais que tous ces ecclésiastiques soient aussi bien traités qu'un animal et soustraits à l'application de ces dispositions. J'ai rédigé une modification que je pourrais apporter pour les pratiques traditionnelles. Je sais que le ministère me répondrait que ce n'est pas très clair, mais, croyez-moi, il est préférable de laisser les tribunaux déterminer si c'est clair. Mon amendement sera certainement constitutionnel. Il dit simplement «nul ne peut être déclaré coupable d'une infraction au présent paragraphe s'il agit

religious laws concerning ritual slaughter or hunting for the purposes of preparation of clothing or food for human consumption.

What is wrong with that? What are we doing here?

I do not mean to make a big political speech about this but this is just a warm-up for the speech I will make in the Senate. I hope we can solve this problem here. Chairman, trust me, I am not criticizing the committee. I am beating myself on the head because I was told on the other side yesterday that this was solved. When I brought this to their attention, they said, "Oh, sorry, we were not in committee; it was not solved." I have asked them to bring my concerns to the minister as we speak.

**The Chairman:** In fact, Senator Grafstein, we did discuss that in committee. The amendment that we proposed took out the killing offence as proposed by the government all together and reinserted it after "injury to an animal" — unnecessary injury or unnecessary death. That would cover all of those things that you were concerned about. However, they have refused that amendment.

**Senator Grafstein:** We are back to square one.

**The Chairman:** We are.

**Senator Beaudoin:** What you said is important. We did it. We had that discussion.

**The Chairman:** I, like Senator Grafstein, have some concern as to where those on the other side where when this was discussed.

**Senator Grafstein:** They were absent. I can tell you, when I raised this with them today, they said they did not know anything about it. With all due respect to the other place, that is nothing new. They were told it is being done. They do not read and they assume it is being done. Then they say at the last moment, "By the way, Senate, come and save me." That is what happened. It was a «cri de cœur».

**The Chairman:** We need to maintain some order to our approach. I am not doing this to squelch debate on any of the amendments we are talking about, but can we first see if anyone else has any comment on colour of right?

**Senator Cools:** I wanted to say, Chairman, that perhaps we should decide at first the process that we wanted to follow.

**The Chairman:** Senator Cools, I do not know if you were here when I started. I already laid out the process. The process is that we will deal with each amendment. Everyone will have a chance to speak to it and then we will determine what if anything we will do with it. That is how we are handling it.

**Senator Cools:** That is not what I meant by process. I am saying, I thought I was following what you were saying: We will discuss everything and try to gather a sense of where the committee is. I was sure that I heard Senator Smith say that he

dans le cours de ses pratiques ancestrales ou en vertu de lois religieuses musulmanes ou juives concernant l'abattage rituel ou pour la chasse à des fins de préparation de vêtements ou de nourriture pour consommation humaine.»

Ne serait-ce pas une bonne solution? Sinon, pensez aux conséquences.

Je ne veux pas me lancer dans un long discours politique sur ce sujet, mais j'ai bien l'intention de prononcer un discours au Sénat. J'espère que nous pourrions régler ce problème ici. Monsieur le président, surtout, n'allez pas croire que je critique votre comité. Je m'en veux terriblement parce qu'on m'a dit l'autre jour que cette question avait été réglée. Quand j'ai soulevé cette question, on m'a dit que finalement, le problème reste entier. J'ai demandé qu'on signale au ministre mes préoccupations.

**Le président:** En fait, sénateur Grafstein, le comité en a déjà discuté. L'amendement que nous avons proposé supprimait l'infraction consistant à tuer que le gouvernement avait mise de l'avant, et nous l'avions réinséré après la mention «cause à un animal de la douleur, des souffrances ou des blessures, sans nécessité». Cela aurait apaisé toutes vos inquiétudes. Cependant, la Chambre a refusé cet amendement.

**Le sénateur Grafstein:** Ce qui nous ramène à la case départ.

**Le président:** En effet.

**Le sénateur Beaudoin:** Ce que vous dites est important. Nous l'avons fait. Nous avons eu cette discussion.

**Le président:** Tout comme le sénateur Grafstein, je me demande où étaient nos collègues de l'autre endroit lorsque cette discussion a eu lieu.

**Le sénateur Grafstein:** Ils étaient absents. Je peux vous dire, lorsque je leur ai posé la question aujourd'hui, ils m'ont répondu qu'ils ignoraient le premier mot de tout cela. Sur tout le respect que je dois à l'autre endroit, cela n'a rien de nouveau. On leur a dit qu'on s'en occupait. Ils ne lisent rien et s'imaginent qu'on fait le travail. Puis à la dernière minute, ils nous disent: «Ah, mesdames et messieurs du Sénat, venez à notre secours». C'est ce qui est arrivé. C'était un cri du cœur.

**Le président:** Nous devons procéder de façon plus ordonnée. Je ne vais pas étouffer le débat sur les amendements que nous proposons, mais peut-on voir d'abord si quelqu'un a quelque chose à dire au sujet de l'apparence de droit?

**Le sénateur Cools:** Monsieur le président, je pense que nous devrions d'abord décider de la marche à suivre.

**Le président:** Sénateur Cools, j'ignore où vous étiez lorsque j'ai commencé. J'ai déjà exposé la façon de procéder. Nous avons décidé que nous discuterions de chaque amendement. Chacun aura la chance de se prononcer, puis nous verrons ce que nous en ferons. Voilà comment nous allons procéder.

**Le sénateur Cools:** Ce n'est pas ce que je voulais dire lorsque je parlais de la façon de procéder. Ce que je dis, c'est que je croyais avoir compris ce que vous disiez: Nous allons discuter de tout cela et voir où en est la réflexion du comité. Je suis convaincue d'avoir entendu le sénateur Smith dire qu'il proposait un amendement



was moving an amendment not to insist. That seems to me to be springing to a conclusion before we have a sense of what the committee wants to do. That is what I am speaking about.

**The Chairman:** Senator Smith has made that comment, but he has not pushed it. He has waited and listened to other people comment before he goes any further with it. I do not see the problem.

Did you have a comment, Senator Cools, on the actual colour of right?

**Senator Cools:** Yes. Your point about us getting a sense of getting where we are is a good one.

Senator Grafstein has raised an interesting point. It relates to the point that Senator Beaudoin made. We are now taking a sense of the committee on amendment number 4, is it not? However, we must be mindful that we arrived at that amendment on the colour of right and justification as a total.

The amendment pertains to the reducing or altering the blanket prohibition on killing, which was the early amendment in the early part of the bill. We were intending to have a "coupling effect," so to speak, in those amendments. They have to be discussed in concert with each other.

It is not a question of what we accept from the other place. They are interconnected. The understanding that many of us had at the time the vote on the report is that those amendments, made together, would protect the Hebrew and Islamic faith and also protect the scientific and husbanding communities, the hunters and so on.

I wanted to put that point out, because what we were trying to do in our wisdom was to remove and alter that blanket prohibition on killing and to soften the danger of these individuals being subjected to proceedings in the courts.

That was my understanding. I want to renew us.

The question before us is: Is there any new information or anything that has happened that would make us change our minds from the approach that we took a few weeks ago? To my mind, very strong and compelling evidence will have to be placed before me to convince me that the approach that we took after months and months of consideration and debate was not an adequate and well-considered one. That is where I stand.

My mind is open. I am waiting for the arguments to come forward — particularly from the government side — to tell me why I, as a member of the committee who moved that particular amendment, should change my mind and reverse my position.

When a chairman or a committee or chamber is asked to reverse its position, it is a very important matter. The principle is that committees and Houses do not change their minds lightly. It

pour qu'il n'insiste pas. Il me semble qu'on conclut hâtivement avant même de savoir ce que le comité veut faire. C'est de cela dont je parle.

**Le président:** Le sénateur Smith l'a dit, mais sans insister. Il a attendu et écouté les autres avant d'aller plus loin. Je ne vois pas le problème.

Madame Cools, avez-vous quelque chose à dire au sujet de l'apparence de droit?

**Le sénateur Cools:** Oui. Vous avez dit qu'il fallait faire le point, et je pense que c'est une bonne idée.

Le sénateur Grafstein a soulevé une objection intéressante. Elle a trait à ce que disait le sénateur Beaudoin. On veut maintenant savoir ce que le comité pense de l'amendement n 4, n'est-ce pas? Cependant, nous devons nous rappeler que c'est collectivement que nous sommes parvenus à cet amendement sur l'apparence de droit et la justification.

L'amendement vise à réduire ou à modifier l'interdiction générale de tuer, qui était le premier amendement à la première version du projet de loi. Nous voulions «unir», si je puis dire, ces amendements. Il faut en discuter en tandem.

Il ne s'agit pas de savoir ce que nous allons accepter de l'autre endroit. Ces amendements sont corrélatifs. Ce que nombre d'entre nous avons compris au moment du vote sur le rapport, c'est que ces amendements, s'ils étaient proposés ensemble, auraient pour effet de protéger la religion israélite et islamique et également protéger les milieux scientifiques et agricoles, les chasseurs et les autres.

Je tiens à signaler cela parce que ce que nous voulions faire, dans notre sagesse, c'était de supprimer ou de modifier cette interdiction générale de tuer et d'amoindrir le risque que ces personnes s'exposent à des procédures judiciaires.

C'est ce que j'avais compris. Je voulais nous rafraîchir la mémoire.

La question est celle-ci: y a-t-il de nouveaux renseignements ou de nouveaux événements qui nous amèneraient à modifier l'approche que nous avons adoptée il y a quelques semaines? En ce qui me concerne, il faudra me présenter des arguments très solides pour me convaincre que l'approche dont nous avons convenue après des mois et des mois de réflexion et de débat n'était pas bien inspirée. Voilà ma position.

Mais j'ai l'esprit ouvert. J'attends qu'on formule les arguments — surtout des banquettes ministérielles — pour me prouver pourquoi, moi qui suis membre du comité qui a proposé cet amendement, je devrais changer d'avis et prendre une position contraire.

Lorsqu'on demande à un président, à un comité ou à une chambre de prendre une position contraire, c'est parce qu'il s'agit d'une question très importante. En principe, les comités et les

is not just so simple as, "Oh well, someone in the House of Commons said something. Let us just change our mind."

When a chamber of Parliament is being asked to change its mind, it is a serious matter.

**The Chairman:** May I just take a moment and rehash what I am hearing about the first amendment? I agree, Senator Cools, there is an interconnect. If we take them individually, then at the end we can put it all together and see if it suits our purposes.

I am sensing a wish for a change to the proposed amendment to our amendment, which is the one proposed by the Commons. If we were to take out "to the extent that they are relevant," we could go with that. That would accomplish what we were trying to accomplish. Is that correct? I think Senator Baker is onside with that.

I will read from the Commons amendment. I will make the changes that I think I heard suggested as I read: "For greater certainty the defences set out in subsection 429(2) apply in respect to proceedings for an offence under this part."

**Senator Cools:** No.

**Senator Beaudoin:** It changed greatly.

**The Chairman:** All we did was take out "to the extent that they are relevant."

**Senator Beaudoin:** We all agree it should not be "to the extent that it is relevant." We all agree on this.

**Senator Joyal:** We have to take a simple approach to understanding this. Senator Pearson put her finger on the issue. When this bill was proposed to us, you will remember that we raised the fact that animals were removed from the property section and put in a different section. We all first wrestled with the implications of that, because that has never happened before in the Criminal Code. Many of us questioned the Department of Justice on this.

Of course, if you create another class within the Criminal Code, there are consequences. If you take a defence like colour of right that applied to property, it is not applicable spontaneously to the new category.

When the House of Commons decides to revert back to the in-between classes of non-property, they want to use the colour of right defence in the limited way because it no longer applies to the property. They are totally coherent. I understand why they wrote it like that. It is because they bring back the property issue to the defence. That is essentially why.

chambres ne changent pas d'avis pour un rien. Il ne suffit pas simplement de dire: «Ah bon, il y a quelqu'un à la Chambre des communes qui n'est pas d'accord. Nous allons donc faire autre chose.»

Lorsqu'on demande à une chambre du Parlement de changer d'avis, c'est parce que c'est sérieux.

**Le président:** Permettez-moi pendant un instant de résumer ce que j'entends au sujet du premier amendement? Je suis d'accord avec vous, sénateur Cools, pour dire qu'il y a un lien. Si nous étudions ces amendements individuellement, nous pourrions à la fin les réunir de nouveau et voir si cela nous convient.

Je crois comprendre que vous préférez l'amendement qu'on a proposé au nôtre, qui est celui proposé par la Chambre des communes. Si nous supprimons la mention «dans la mesure où ils sont pertinents», nous pourrions donner notre accord. Cela nous permettrait de faire ce que nous voulions faire. Est-ce que je me trompe? Je crois que le sénateur Baker est d'accord.

Je vais vous donner lecture de l'amendement des Communes. Je vais y apporter les changements que je crois avoir entendus, et je lis: «Il est entendu que les moyens de défense prévus au paragraphe 429(2) s'appliquent, dans la mesure où ils sont pertinents, aux procédures relatives à une infraction à la présente partie.»

**Le sénateur Cools:** Non.

**Le sénateur Beaudoin:** Ce n'est plus pareil.

**Le président:** Nous n'avons fait que supprimer la mention «dans la mesure où ils sont pertinents».

**Le sénateur Beaudoin:** Nous étions tous d'accord pour supprimer la mention «dans la mesure où ils sont pertinents». Nous étions tous d'accord là-dessus.

**Le sénateur Joyal:** Procédons plus simplement. Le sénateur Pearson a mis le doigt sur le problème. Lorsque ce projet de loi nous a été soumis, vous vous souvenez que nous nous étions opposés au fait que les animaux étaient retranchés de la section sur les biens et placés dans une autre. Nous nous sommes tous d'abord débattus avec les conséquences de cette initiative parce que cela ne s'est jamais vu auparavant dans le Code criminel. Bon nombre d'entre nous avons interrogé le ministère de la Justice à ce sujet.

Bien sûr, si vous créez une nouvelle catégorie dans le Code criminel, il y a des conséquences. Si vous invoqué un moyen de défense comme l'apparence de droit qui s'appliquait aux biens, celui-ci ne s'applique pas automatiquement à la nouvelle catégorie.

Quand la Chambre des communes décide de revenir aux catégories intermédiaires des non-biens c'est parce qu'elle veut qu'on fasse un usage limité de la défense de l'apparence de droit parce que celle-ci ne s'applique plus aux biens. La Chambre a été parfaitement cohérente. Je comprends pourquoi elle a apporté cette modification. C'est parce qu'elle veut rétablir le lien entre la question des biens et la défense. C'est essentiellement pour cette raison.



We have to be coherent. If we accept their approach, we must accept it top to bottom. If we maintain our position, we maintain it top to bottom for the sense of our amendments. Senator Pearson is not a lawyer, but, in fact, she understood it very simply because this is exactly what we have been doing. We have been wrestling with the new category because it was creating a new offence.

We decided to limit that new offence the way that you and other senators proposed, Mr. Chairman. Senator Cools has proposed to eliminate the killing of an animal. We have adjusted all our amendments accordingly. I had an amendment to exclude lawful hunting, trapping, fishing and scientific research conducted in accordance with generally accepted standards, reasonably and generally accepted management husbandry or slaughter. The word "slaughter" was to deal with the religious issue.

When we decided to amend it the way you propose, I dropped those parts of the amendment. We have been coherent, but the government tried to reinstate its own approach. That is also coherent; I do not dispute the coherence of the government's approach. It is either one or the other. It is not taking a little of one and a little of the other.

**Senator Beaudoin:** We could stick to ours.

**Senator Cools:** We may have to do that.

**Senator Joyal:** On topic of the amendments of Senator Baker, we should canvass each of the amendments of the government and then we will come to a decision to either maintain our approach — which was a coherent approach — or to concur with the government and reinstate the structure of the original bill.

**The Chairman:** Senator Joyal, perhaps we ought to discuss the second amendment, the killing provision.

Let me pose this question: If we were to reinstate the amendment as we originally proposed it — that is, eliminate the offence entirely — and to satisfy the Justice's idea of injury not including killing, to add unnecessary killing as well, would 182(5) as the Commons has proposed it, without "to the extent that they are relevant," then make sense?

**Senator Joyal:** Certainly excluding the phrase, "to the extent that they are relevant."

**The Chairman:** We would take that out.

**Senator Joyal:** We would remove that; there is no doubt about that.

**The Chairman:** If we were to take that out, would the remainder of that proposal marry into our original elimination of the "killing offence"?

Nous devons être cohérents nous aussi. Si nous admettons cette approche, il faut l'admettre intégralement. Si nous maintenons notre position, nous devons la maintenir intégralement dans les amendements que nous proposons. Le sénateur Pearson n'est pas avocate, mais elle a en fait très bien compris la situation parce que c'est exactement ce que nous avons fait. Nous n'étions pas d'accord avec la nouvelle catégorie parce qu'elle créait une nouvelle infraction.

Nous avons décidé de limiter cette nouvelle infraction dans le sens que vous et d'autres sénateurs ont proposé, monsieur le président. Le sénateur Cools a proposé qu'on élimine le fait de tuer un animal. Nous avons modifié tous nos amendements en conséquence. J'avais un amendement visant à exclure la chasse légitime, le piégeage, la pêche et la recherche scientifique conduite dans le respect des normes généralement admises, les pratiques agricoles raisonnables et généralement admises ou l'abattage. Le mot «abattage» avait trait à la question de la pratique religieuse.

Lorsque nous avons décidé d'amender cette disposition dans le sens que vous proposez, j'ai retiré ces éléments de l'amendement. Nous avons été cohérents, mais le gouvernement a voulu revenir à son approche. Il est cohérent lui aussi; je ne conteste pas la cohérence de l'approche du gouvernement. Il faut faire l'un ou l'autre, et non pas un petit peu de celui-ci et un petit peu de celui-là.

**Le sénateur Beaudoin:** Nous pourrions nous en tenir la nôtre.

**Le sénateur Cools:** Il se peut que nous soyons obligés de le faire.

**Le sénateur Joyal:** Au sujet des amendements du sénateur Baker, nous devrions nous pencher sur chaque amendement du gouvernement puis décider ensuite si nous maintenons notre approche — qui était une approche cohérente — ou si nous sommes d'accord avec le gouvernement pour rétablir la structure du projet de loi original.

**Le président:** Sénateur Joyal, nous devrions peut-être discuter du deuxième amendement, qui porte sur l'infraction consistant à tuer.

Alors je pose la question: Si nous rétablissons l'amendement que nous avons proposé à l'origine — à savoir, supprimer intégralement cette infraction — afin de respecter le principe du ministère de la Justice relativement aux blessures mais sans inclure le fait de tuer, et qu'on ajoute aussi l'idée de tuer sans nécessité, est-ce que l'article 182(5) que proposent les communes, sans la mention «dans la mesure où ils sont pertinents», vous semble raisonnable?

**Le sénateur Joyal:** Sûrement si l'on exclut la mention «dans la mesure où ils sont pertinents».

**Le président:** Nous supprimerions cette mention.

**Le sénateur Joyal:** Nous la supprimerions; aucun doute à ce sujet.

**Le président:** Si nous la supprimons, est-ce que le reste du texte concorde avec notre intention originale qui consistait à éliminer «l'infraction consistant à tuer»?

**Senator Joyal:** I would have to look back on it. I speak to you as a lawyer. I would not like to give you an instant opinion without putting the two side-by-side to understand how they were interpreted before in the original section.

I would like to ask Senator Baker, Senator Grafstein, Senator Smith, Senator Beaudoin and Senator Andreychuk to look into this so that we are certain of our actions to reinstate a different wording to protect something that we initially expressed in particular terms.

**The Chairman:** I raised that because the bottom line is that if we want this bill to pass, we have to try to find some accommodations but not accommodations that change the intent of our original amendments. For example, taking out "to the extent that they are relevant," suits our purposes if we go back to our original amendment of taking out the "killing" provision altogether. I see that as a small accommodation, not a large one, for the other place.

**Senator Joyal:** I accept the direction of your approach to this. I would like to be absolutely convinced that the wording, amended as you have proposed, would have exactly the same effect as the original wording had. I would have to rethink this to be sure.

**Senator Grafstein:** It would be nice to have it on one piece of paper.

**Senator Joyal:** We could do that. We still have another meeting. We will have time between now and the next meeting.

**The Chairman:** Perhaps we could turn our minds, for a short time, to the second amendment. I am not saying second in terms of any particular order but to 182.2(c), the "Killing provision," that we have removed and reworded into a previous section.

**Senator Beaudoin:** Was the word "unnecessary"?

**The Chairman:** To refresh honourable senators' minds, it eliminated the idea that killing an animal was an offence. There were, as you know, in the old provision two cases where killing an animal was offence — animals held for commercial use and animals held as domestic pets. However, there was no crime for killing a wild animal. Of course, there were provincial regimes that regulated when you could kill certain wild animals but it was not a crime.

The proposal originally read that it was an offence to kill an animal. If you went out and shot a moose and someone arrested you for it, you had committed an offence. You then had the opportunity to go to the next stage in the section and show that you had a lawful excuse for doing it. Justice officials told us that the lawful excuse would have been provincial hunting licences or common law practices or whatever.

**Le sénateur Joyal:** Il faudra que je relise le texte. Je parle en tant qu'avocat. Je m'en voudrais de vous donner un avis au pied levé sans avoir comparé les deux textes pour bien comprendre comment ils étaient interprétés auparavant dans l'article original.

Je vais demander aux sénateurs Baker, Grafstein, Smith, Beaudoin et Andreychuk de se pencher sur la question pour que nous soyons bien sûrs de notre décision de rétablir un libellé différent pour garantir une protection que nous avons exprimée à l'origine.

**Le président:** J'ai mentionné cela parce que le fait est que, si nous voulons que ce projet de loi soit adopté, mais non un compromis qui modifie l'intention des amendements que nous avons formulés à l'origine. Par exemple, supprimer la mention «dans la mesure où ils sont pertinents» nous convient si nous revenons à notre amendement original où nous supprimons intégralement la disposition relative «au fait de tuer». Cela constitue dans mon esprit un petit compromis, et non une compromission, envers la Chambre basse.

**Le sénateur Joyal:** Je suis d'accord avec votre approche. Mais j'aimerais être absolument convaincu que le libellé, tel que vous l'avez modifié, aura exactement le même effet qu'avait notre libellé original. Je devrais réfléchir à cela de nouveau pour m'en assurer.

**Le sénateur Grafstein:** Ce serait bien si on avait ça sur papier.

**Le sénateur Joyal:** Nous pouvons le faire. Il nous reste une autre séance. Nous aurons le temps d'ici la prochaine séance.

**Le président:** Nous pourrions peut-être porter notre attention pendant quelques instants selon un ordre quelconque mais par rapport sur le deuxième amendement. Je ne dis pas à l'alinéa 182.2c), la «disposition relative au fait de tuer un animal», que nous avons retranchée et reformulée dans un article précédent.

**Le sénateur Beaudoin:** L'expression était-elle «sans nécessité»?

**Le président:** Si l'on me permet de rafraîchir la mémoire des honorables sénateurs, on supprimait le principe selon lequel le fait de tuer un animal constituait une infraction. Comme vous savez, il y avait dans l'ancienne disposition deux cas où le fait de tuer un animal constituait une infraction: les animaux que l'on possède pour en faire un usage commercial et ceux que l'on conserve comme animaux de compagnie. Cependant, ce n'était pas un crime que de tuer un animal sauvage. Bien sûr, il y avait des régimes provinciaux qui réglementent les époques où l'on pouvait tuer certains animaux sauvages, mais ce n'était pas un crime.

La disposition originale disait que c'était une infraction que de tuer un animal. Si vous alliez tuer un animal et qu'on vous arrête, vous aviez commis une infraction. Vous pouviez ensuite en vous fondant sur l'étape suivante prouver que vous aviez une excuse légitime pour ce faire. Les fonctionnaires du ministère de la Justice nous ont dit que l'excuse légitime aurait eu la forme de permis de chasse provinciaux ou de pratiques reconnues en common law ou quelque chose d'autre.



As you will recall, we had much discussion about the *R. v. Jorgensen* case, in which a storeowner in Ontario was selling pornographic material that the Ontario overseer said was fine to do gave him permission to do and gave him a licence to do. However, he was arrested and Justice Sopinka in the case said not to come to court waving provincial excuses for breaching federal offences such as the Criminal Code because it does not work.

Justice officials replied to us, on at least one occasion that I remember, that he was only talking about pornographic material. The Supreme Court of Canada rarely speaks with such a narrow focus. They were talking about a principle, which is that a hunter in Newfoundland who goes out and shoots a moose and gets arrested, will find himself in a lot of trouble if he waves his provincial permit as his lawful excuse. The prosecutor will pull out *R. v. Jorgensen* and no one will say that that had to do with pornography and this has to do with hunting moose. It has to do with the principle of using a provincial licence as a lawful excuse for breaching a federal statute — in this case, the Criminal Code.

The Commons has decided to do something with that. I have looked at the debates and, to be quite frank, it was given short shrift. There was little said and they simply eliminated our amendment and put back the original wording.

**Senator Beaudoin:** Did they say why?

**The Chairman:** There are several reasons. I will give you the reasons. They said that it brings greater uncertainty to the law; that “without lawful excuse” is well understood in case law; that the Supreme Court of Canada has clarified that it is a broad and flexible term that is to be understood in the context of the offence; that “lawful excuse” is broad enough to encompass commonly accepted reasons for killing, such as hunting; that there is a term currently in the offence of killing kept animals — that is, commercial or domestic; and the courts have not shown any difficulty in interpreting its content and scope. This next part is critical. The Commons said that the use of the term “unnecessary death” is illogical and would lead to confusion. The term “unnecessary” has been judicially interpreted in the context of pain. I do not understand that logic; it is beyond me and I do not understand it.

**Senator Beaudoin:** If it is logical —

**The Chairman:** To me, the term “injury” already, as far as I was concerned, included death because the ultimate injury is death. They were not satisfied with that so we added it. Now, they are saying it is illogical in terms of the use of the word “unnecessary.” Unnecessary death is illogical. Are there any comments on where we go with that?

Vous vous en souvenez, nous avons longuement discuté de l'affaire *La Reine c. Jorgensen*, où le propriétaire d'un magasin en Ontario vendait du matériel pornographique qu'avait approuvé le Bureau de la censure de l'Ontario, qui lui avait donné la permission de le vendre et lui avait délivré un permis pour ce faire. Cependant, il a été arrêté, et le juge Sopinka dans cette affaire avait dit qu'il ne fallait pas se présenter devant le tribunal en agitant des excuses provinciales pour commettre des infractions fédérales comme celles du Code criminel parce que c'est inadmissible.

Les fonctionnaires de la Justice nous ont répondu, du moins dans un cas dont je me souviens, que le juge ne parlait que de matériel pornographique. La Cour suprême du Canada s'exprime rarement sur un sujet aussi étroit. Elle parlait d'un principe, par exemple, si un chasseur à Terre-Neuve tue un orignal et qu'il est arrêté, il va se retrouver dans de beaux draps s'il invoque son permis provincial comme excuse légitime. Le procureur citera l'arrêt *La Reine c. Jorgensen*, et personne ne dira que cet argument a trait à la pornographie et qu'il n'a rien à voir avec la chasse à l'orignal. Il s'agit du principe selon lequel l'utilisation d'un permis provincial peut servir d'excuse légitime pour enfreindre une loi fédérale, en l'occurrence, le Code criminel.

Les Communes ont décidé de faire quelque chose à ce sujet. J'ai pris connaissance des débats et, je vous dirai franchement, qu'on n'y a pas accordé beaucoup d'attention. On a dit peu de choses, et on a simplement éliminé notre amendement pour reprendre le libellé initial.

**Le sénateur Beaudoin:** Est-ce qu'ils ont dit pourquoi?

**Le président:** Il y a plusieurs raisons. Je vais vous les donner. On a dit que c'était pour donner plus de certitude à la loi; que l'expression «sans excuse légitime» est bien comprise en jurisprudence; que la Cour suprême du Canada a statué qu'il s'agit d'une expression générale et souple qui doit être comprise dans le contexte de l'infraction commise; que la mention «excuse légitime» est suffisamment vague pour englober les raisons communément admises pour tuer un animal, par exemple la chasse; qu'il y a un terme qui existe en ce moment dans l'infraction consistant à tuer les animaux que l'on garde, à savoir, ceux dont on fait un usage commercial ou les animaux de compagnie; et que les tribunaux n'ont pas eu de mal à interpréter son contenu et sa portée. Mais c'est ce qui suit qui est important. Les Communes ont dit que l'emploi de la mention «tuer sans nécessité» était illogique et sèmerait la confusion. La mention «sans nécessité» a été interprétée par la magistrature dans le contexte de la douleur. Je ne comprends pas cette logique; elle m'échappe et je ne la comprends pas.

**Le sénateur Beaudoin:** Si c'est logique...

**Le président:** Dans mon esprit, en ce qui me concerne, le terme «blessure» comprend la mort parce que la blessure ultime, c'est la mort. Les Communes n'en étaient pas convaincues, nous avons donc ajouté cette mention. Les Communes disent maintenant que c'est illogique d'employer la mention «sans nécessité». Une mort sans nécessité est illogique. Voulez-vous me dire ce que nous devons faire maintenant?

**Senator Joyal:** I will make the same proposal. We have used logic in our approach and that is why we supported your amendment, Mr. Chair, with gracious respect to all senators on the committee, to put the amendment in its clearest terms. We took a logical approach when we drafted the amendments. The House of Commons made a decision after a very quick debate. There was one intervention from Mr. Paul Macklin, Parliamentary Secretary to the Minister of Justice, and representatives from the Alliance, the Bloc and the Progressive Conservatives; that was it. It was simply that each respective party spokesperson stated its position and it was not a study such as the one we are doing on this bill.

We have to understand why that amendment was supported by us and we want to continue with our logical approach in terms of the capacity for an individual to use animals without risk of prosecution over and beyond what is normally accepted in the scientific community, in the farming industry, in religious practice or in hunting and trapping. We either accept one approach or we accept the other approach. It is difficult to make small adjustments. My reading of the comments from the other place is that they did not revisit the many arguments we put forward in support of our approaches.

I say that with the greatest respect for the other place. However, the original bill was adopted in less than one week and we have spent six months wrestling with the overall aspects. It is understandable that their approach was a less painful exercise than what we have endured to understand what we are doing today. I will give you more examples when we speak to Aboriginal issues.

**The Chairman:** Senator Grafstein, just to go back to a point you were making, by putting that in another section and using words like “unnecessary,” you import all the defences set out in the famous *Menard* case with Justice Lamer, and that would give protection to groups such as Senator Joyal set out.

**Senator Grafstein:** Give me the three or four steps that take me to that conclusion. I looked at one amendment, and the amendment deals with the Aboriginals; an earlier amendment dealt with slaughter, but that was taken out. Take me through the steps so I understand that ritual slaughter is exempt.

**Senator Jaffer:** We are back to colour of right.

**Senator Baker:** It was everyone's idea that the correction that was made would have made everything okay. However, that has been taken out; you are absolutely right that has been removed. There is no protection.

**Senator Grafstein:** What are the words that have been taken out — the two steps? Just give me the phraseology.

**Senator Baker:** The chairman can explain exactly what we proposed — amendment number 2.

**Le sénateur Joyal:** Je vais redire ce que j'ai dit. Nous avons été logiques dans notre approche et c'est la raison pour laquelle nous avons approuvé votre amendement, monsieur le président, avec tout le respect que je dois aux sénateurs membres du comité, et que nous l'avons clarifié. Nous avons été logiques dans la rédaction de nos amendements. La Chambre des communes a pris une décision après un débat très court. Il y a eu une intervention de M. Paul Macklin, le secrétaire parlementaire du ministre de la Justice, et des interventions de représentants de l'Alliance, du Bloc et des progressistes-conservateurs; et ce fut tout. Si je résume, le porte-parole de chaque parti a énoncé sa position, mais ce n'était pas une étude comme celle que nous faisons sur ce projet de loi.

Il faut que l'on comprenne pourquoi cet amendement a reçu notre aval, et nous voulons être fidèles à notre logique en ce qui concerne la capacité qu'a une personne d'utiliser des animaux sans risque de poursuites au-delà de ce qui est normalement admis dans le milieu scientifique, dans l'industrie agricole, dans la pratique religieuse ou dans la chasse et le piégeage. Ou bien l'on admet une approche ou on admet l'autre. Il est difficile d'apporter de petites révisions. Si j'ai bien compris ce qu'on a dit à l'autre endroit, on n'a pas tenu compte des nombreux arguments que nous avons avancés pour défendre notre approche.

Je dis cela avec le plus grand respect envers l'autre endroit. Cependant, le projet de loi original a été adopté en moins d'une semaine, et il y a six mois que nous en débattons les divers aspects. Il est compréhensible que son approche ait été un exercice un peu moins douloureux que celui que nous avons vécu pour comprendre ce que nous faisons aujourd'hui. Je vais vous en donner d'autres exemples lorsque nous discuterons des questions relatives aux Autochtones.

**Le président:** Sénateur Grafstein, pour revenir à ce que vous disiez, si l'on met cela dans un autre article et qu'on utilise des termes comme «sans nécessité», on se trouve à importer tous les moyens de défense qui ont été énoncés par le juge Lamer dans le célèbre arrêt *Menard*, et cela protégerait les groupes comme ceux que le sénateur Joyal a mentionnés.

**Le sénateur Grafstein:** Expliquez-moi les trois ou quatre étapes qui me conduiraient à cette même conclusion. J'ai lu un amendement, et cet amendement traite des Autochtones; l'amendement précédent traitait de l'abattage, mais il a été retiré. Expliquez-moi ces étapes pour que je puisse bien comprendre qu'on exempte l'abattage rituel.

**Le sénateur Jaffer:** Cela nous ramène à l'apparence de droit.

**Le sénateur Baker:** Tout le monde pensait que la correction qui avait été apportée aurait tout réglé. Cependant, cette correction a été retranchée, vous avez parfaitement raison de dire qu'elle a été retranchée. Il n'y a plus de protection.

**Le sénateur Grafstein:** Quels sont les mots qui ont été retranchés... les deux étapes? Donnez-moi simplement les termes.

**Le sénateur Baker:** Le président peut expliquer exactement ce que nous avons proposé: l'amendement numéro 2.



**Senator Jaffer:** On a point of order, I know that Senator Joyal is not at all trying to omit anyone — but there were more people than that who spoke. Svend Robinson, Tom Wappel, John Bryden and Peter MacKay, also spoke. I accept that it was a short time, but you would want the record to be clear.

**The Chairman:** We will come back to your point, Senator Grafstein. However, before we started, Senator Jaffer, we indicated we were ask you for an explanation on the government's position with respect to the rejection of the amendments, and also the acceptance of the two. With the indulgence of the committee, perhaps now that Senator Jaffer is here we could do that.

**Senator Jaffer:** I sincerely apologize for not being here earlier. I had an emergency to deal with.

As to the grammatical revision, that is not an issue. That has been accepted by both sides. I will not take anyone's time with that. The animal definition has been accepted.

I will start with what we were talking about, the "unnecessary death." My explanations will be short because we have a lot of work to do and you have already heard from Senator Carstairs yesterday. I do not want to repeat at length what she said.

Basically, they feel that joining the two defences — pain and suffering — is not relevant to the meaning and that the amendment brings uncertainty as to what the law means. The phrase "without lawful excuse" is well known to the law, which is why it was used in the bill. Moreover, the scope of the meaning is not narrow at all. That is why they feel it raises confusion and that it is not as clear as our committee thought it was.

I do not think I can add anything more to the Aboriginal non-derogation clause. The committee knows the position of the government. The position is that our committee will be looking at it. Once we have looked at it, the commitment is that it will either be added to every bill — I am not meaning to take what our committee says, you, but that is the government's position and you know it.

Regarding the colour of right, they agree with the principle of what they have said. They feel the way our committee had it will not include all the case law. It is the opinion of the government that it does not cover the present case law. To remind all of you, we were very concerned about the colour of right. One of the reasons we wanted it in was to make sure that the judges understood that we wanted colour of right, and we wanted all that legislation in, because if it was not in, the judges would get the message that Parliament did not want it. That was our

**Le sénateur Jaffer:** J'invoque le Règlement, je sais que le sénateur Joyal n'essaie pas du tout d'exclure qui que ce soit, mais il y a d'autres personnes qui sont intervenues. Svend Robinson, Tom Wappel, John Bryden et Peter MacKay sont également intervenus. Il est vrai que le débat a été court, mais je tiens à dire cela pour mémoire.

**Le président:** Nous reviendrons à vous, sénateur Grafstein. Cependant, avant de commencer aujourd'hui, le sénateur Jaffer, nous avons dit que nous allions vous demander d'expliquer la position du gouvernement concernant le rejet de ces amendements, ainsi que l'acceptation des deux autres. Si le comité le veut bien, maintenant que le sénateur Jaffer est des nôtres, nous pourrions peut-être le faire.

**Le sénateur Jaffer:** Je vous fais toutes mes excuses de n'être pas arrivée plus tôt. Je devais m'occuper d'une urgence.

En ce qui concerne la révision grammaticale, cela ne pose pas de problème. Elle a été acceptée par les deux Chambres. Je ne vous ferais pas perdre de temps avec cela. La définition de l'animal a été acceptée.

Je vais commencer par le sujet dont il est question maintenant, la «mort sans nécessité». Mon explication sera brève parce que nous avons beaucoup à faire et que vous avez déjà entendu le sénateur Carstairs hier. Je ne veux pas répéter intégralement ce qu'elle a dit.

Essentiellement, la Chambre estime que l'adjonction des deux moyens de défense — la douleur et la souffrance — n'est pas pertinente en ce qui concerne la définition, et elle estime que l'amendement fait planer une incertitude relativement au sens de la disposition. La mention «sans excuse légitime» est bien connue en droit, et c'est la raison pour laquelle on l'utilise dans le projet de loi. En outre, la portée de la signification n'est nullement limitée. Voilà pourquoi la Chambre estime que cela sème la confusion et que notre amendement n'est pas aussi clair que notre comité le croyait.

Je ne crois pas pouvoir ajouter quoi que ce soit à la disposition de non-dérogação concernant les Autochtones. Le comité connaît la position du gouvernement. Il sait que notre comité va se pencher là-dessus. Une fois que nous aurons étudié ces dispositions, le gouvernement s'engage à l'ajouter à tous les projets de loi — et je ne prétends pas parler au nom de notre comité — vous, mais c'est la position du gouvernement et vous la connaissez.

En ce qui concerne l'apparence de droit, la Chambre maintient son principe. Elle estime que le libellé de notre comité ne couvre pas toute la jurisprudence. Le gouvernement est d'avis qu'il ne couvre pas la jurisprudence actuelle. Je vous rappelle à tous que l'apparence de droit nous préoccupait beaucoup. L'une des raisons pour lesquelles nous voulions en faire mention, c'était pour nous assurer que les juges comprennent bien que nous tenons à l'apparence de droit et que nous voulons qu'elle soit mentionnée dans ce projet de loi, parce que, si elle n'y est pas, les

preoccupation, as you remember. They are saying that we have created a new wording and that will give the judges an idea that we have changed the definition of colour of right. That is why they prefer the wording that they had suggested.

**Senator Baker:** The reason, then, for changing what we call "colour of right" — the legal justification or excuse and colour of right, which has been interpreted in case law to mean legal justification or colour of right or legal excuse — the "and" has been interpreted as meaning "or."

The House of Commons is saying that the reason you want to put in 429(2) is to drag the case law — not the legislation — along with it. Is that what you are saying? That is so a judge would know and lawyers would know that it is the case law that is presently in place regarding 429(2) and the defences thereof would apply to future cases as it relates to this section.

That is quite a different reason than I was led to believe. I was led to believe a completely different reason, and that was "to the extent that it is relevant" and they did not want to have a spelling out of the actual defence of legal justification, excuse or colour of right. That is a new one; I did not hear that before. That was proposed early in our discussions, but I did not understand that to mean that was the reason from the House of Commons. That is interesting.

**Senator Jaffer:** I could be wrong. I will double-check if you wish, but that was my understanding.

**Senator Baker:** I suppose that might have some logic to it. However, there are some other things that counteract that. Yet, that is certainly a better excuse than I heard before regarding why the change.

**Senator Jaffer:** There is one thing that I did not cover on the colour of right. The reason I did not cover it — but I should — is that last time when we were looking at this, I had talked about the reverse onus that is created. That is an issue that is real preoccupation. The way we have it is that the person has to show that they have a right.

There are two ways; the prosecutor has to show that they have a case. The way we have it, it becomes a reverse onus; and we were all very much preoccupied with not creating a reverse onus — not dragging people into court — so that was the other reason.

**Senator Baker:** The only problem with that, of course, is that right from the offence of common assault, under section 266 of the code, you examine *mens rea* basic; and that applies to practically every offence there is. Therefore, there is a reverse onus — and it is a good thing there is a reverse onus in those cases — because otherwise there would be no defence. You understand what I am saying.

**Senator Beaudoin:** This is not always under the Charter; we have to remember that.

juges vont penser que le législateur n'en voulait pas. Cela nous préoccupait, vous vous en souvenez. La Chambre dit que nous avons formulé un nouveau libellé et que cela portera le juge à croire que nous avons modifié la définition de l'apparence de droit. Voilà pourquoi elle préfère le libellé qu'elle avait proposé.

**Le sénateur Baker:** Donc, si on a changé ce qu'on appelle «l'apparence de droit» — soit la justification légale ou l'excuse ou l'apparence de droit, qui a été interprétée en jurisprudence comme signifiant la justification légale ou l'apparence de droit ou l'excuse légale — c'est parce qu'on a donné au mot «et» le sens de «ou».

La Chambre des communes dit que la raison pour laquelle vous voulez ajouter le paragraphe 429(2), c'est pour couvrir la jurisprudence — et non la loi. Est-ce ce que vous dites? C'est pour que les juges sachent et que les avocats sachent que c'est ce que dit en ce moment la jurisprudence en ce qui concerne le paragraphe 429(2), et que les moyens de défense qui sont mentionnés s'appliqueront aux causes futures en ce qui concerne cet article.

C'est une raison tout à fait différente de celle que j'avais cru comprendre, soit qu'il s'agissait d'une raison totalement différente, c'est-à-dire la mention «dans la mesure où ils sont pertinents», et que la Chambre ne voulait pas qu'on définisse ce moyen de défense qu'est la justification légale, l'excuse ou l'apparence de droit. Première nouvelle; je n'avais jamais entendu parler de ça. C'est ce qu'on a proposé au début de nos délibérations, mais je n'avais pas compris qu'il s'agissait de la raison qu'avait invoquée la Chambre des communes. Je trouve ça intéressant.

**Le sénateur Jaffer:** Je peux me tromper. Je vais vérifier de nouveau si vous le voulez, mais c'est ce que j'ai compris.

**Le sénateur Baker:** J'imagine qu'il y a peut-être une certaine logique à cela. Cependant, il y a d'autres éléments qui s'y opposent. Cela dit, c'est sûrement une meilleure excuse que celle que j'ai entendue auparavant pour justifier le changement.

**Le sénateur Jaffer:** Il y a une chose dont je n'ai pas parlé en ce qui concerne l'apparence de droit. Si je n'en ai pas parlé — et j'aurais dû — c'est que la dernière fois où nous en avons discuté, j'ai parlé du fardeau inversé de la preuve que l'on créait. Cela est très préoccupant. Avec le libellé qu'on a maintenant, l'intimé doit prouver qu'il exerçait son droit.

Il y a deux façons de faire; le procureur doit démontrer qu'il a des preuves. Avec notre libellé à nous, on inverse le fardeau de la preuve; et nous nous inquiétons tous vivement de l'inversion de la charge de la preuve — on ne voulait pas qu'on traîne les gens devant les tribunaux — c'était donc l'autre raison.

**Le sénateur Baker:** Le seul problème avec ça, bien sûr, c'est que dès qu'il y a voies de fait, en vertu de la section 270 du Code criminel, on tâche de voir s'il y a *mens rea*; et ce principe s'applique à pratiquement toutes les infractions. Par conséquent, il y a inversion du fardeau de la preuve — et c'est une bonne chose dans ces cas-là — parce qu'autrement, il n'existerait aucun moyen de défense. Vous comprenez ce que je dis.

**Le sénateur Beaudoin:** Ce n'est pas toujours en vertu de la Charte; il faut se le rappeler.



**Senator Jaffer:** I am not talking about the Charter.

**The Chairman:** Are there any further comments, honourable senators?

**Senator Cools:** I had heard from a private source that the government — and I am not too sure when we are talking about the House of Commons and when we are talking about the government — that those words were put in for a reason different from what Senator Jaffer just said. I was told that they were put in because 429(2) includes other sections of the Criminal Code and other provisions that may not be relevant to the issue at hand. The “to the extent they are relevant” were used to try to exclude the irrelevant portions of 429(2). Therefore, I was told something quite different.

**Senator Jaffer:** Just to clarify, you are right. That is also part of it. There could be other defences that would not use the words. You are right in what you said; that is also part of the reason.

**Senator Cools:** Okay. In a way, we are trying to find out what was in the mind of the House of Commons when they sent us this message. The problem is there is no one here from the House of Commons to explain that to us. It is a very curious sort of thing. I know that you are a government supporter — as are most of us are here — but there is a difference between the government and the House of Commons. Perhaps at some point in time, Mr. Chairman, when we proceed along this road, we should have someone who is a member of the House of Commons who can tell us what the House of Commons was really thinking.

**Senator Andreychuk:** It seems to me we put this section in because we wanted to make a distinction from property rights. They, on the other hand, want to ensure that the same defences in the line of cases continue. That is a very relevant point because we do not want to go over that ground and put people through. The problem is that we did not trap their concern, allegedly; and we cannot live with theirs because it seems to open up all kinds of other vistas.

I wonder we have legal counsel look at the wording where we make the distinction that it is no longer a property offence — which is what we were doing — but also in some way ensure the line of defences continue. I have not thought about that. We have overnight to think about it, but that could be if we are looking for a rationalization of this section with what the House was preoccupied with but maintaining the integrity of what our amendments are doing. Can we find a different wording?

I do not think that we can live with “to the extent they are relevant.” The thought is okay. The words can be used in a lot of ways; therefore, is there a middle ground?

**Le sénateur Jaffer:** Je ne parle pas de la Charte.

**Le président:** Avez-vous d'autres observations, honorables collègues?

**Le sénateur Cools:** J'ai entendu d'une source privée que le gouvernement — et je ne suis pas trop sûre de qui il s'agit quand on parle de la Chambre des communes et quand on parle du gouvernement — que ces mots ont été inclus pour une raison différente de celle que vient de mentionner le sénateur Jaffer. On m'a dit qu'on a ajouté ces mots parce que le paragraphe 429(2) englobe d'autres sections du Code criminel et d'autres dispositions qui ne sont peut-être pas pertinentes ici. Avec la mention «dans la mesure où ils sont pertinents», on excluait des éléments non pertinents du paragraphe 429(2). Donc, on m'a dit à moi quelque chose d'entièrement différent.

**Le sénateur Jaffer:** Clarification, vous avez raison. C'est également une raison. Il pourrait y avoir d'autres moyens de défense où l'on n'utiliserait pas ces mots. Vous avez raison de dire ce que vous dites; cela fait également partie de la raison.

**Le sénateur Cools:** Bien. Dans un sens, nous essayons de comprendre ce qui motivait la Chambre des communes lorsqu'elle nous a envoyé ce message. Le problème, c'est qu'il n'y a personne ici de la Chambre des communes pour nous l'expliquer. Je trouve cela très curieux. Je sais que vous soutenez le gouvernement — et c'est le cas de la plupart d'entre nous ici — mais il y a une différence entre le gouvernement et la Chambre des communes. Peut-être qu'un autre jour, monsieur le président, lorsque nous ferons ce genre de choses, il serait bon de faire venir ici un député pour nous expliquer les motivations de la Chambre des communes.

**Le sénateur Andreychuk:** Il me semble que l'on a intégré cet article dans le projet de loi parce que nous voulions faire une distinction avec les droits de propriété. Eux, de leur côté, veulent s'assurer que les mêmes moyens de défense continuent d'exister. C'est un argument très pertinent, parce que nous ne voulons pas emprunter cette voie si ça peut faire du tort. Le problème, c'est que nous n'aurions soi-disant pas résolu leur problème; et nous ne pouvons pas accepter leurs solutions, parce que cela semble ouvrir toutes sortes de nouveaux horizons.

Je me demande si nos conseillers juridiques ne pourraient pas examiner le libellé employé lorsque l'on précise qu'il ne s'agit plus d'une infraction contre les biens — puisque c'est ce que nous faisons — tout en s'assurant que les moyens de défense demeurent. Je n'y avais pas pensé. Nous avons jusqu'à demain pour y réfléchir, mais ce serait une bonne solution si nous cherchons à trouver un compromis pour cet article, en tenant compte de ce qui préoccupe la Chambre tout en conservant l'intégrité de l'objectif de notre amendement. Pourrions-nous trouver une formulation différente?

Je ne pense pas que nous puissions nous satisfaire de l'expression «dans la mesure où ils sont pertinents». L'idée est bonne. Il y a beaucoup de formulations possibles. Alors, peut-on trouver un terrain d'entente?

**The Chairman:** Just to add to that, Senator Jaffer, before you arrived, Senator Baker was discussing that particular wording. There was a question of now that this defence was outside of the property section, then “to the extent it is relevant” may be, in fact, irrelevant and may have nothing to do with anything. That was a concern of Senator Baker.

With respect to the non-derogation clause, perhaps we can begin with Senator Jaffer if she has anything to say about it, and then we can go to Senator Watt.

**Senator Jaffer:** I do not think I can add anything else and take your time on what I have already said on the non-derogation. I have put forward the position of the government; I have nothing else to add to that.

**Senator Beaudoin:** In that aspect, we have to study it. It is from the Senate. It is a very difficult problem. There is no doubt about that.

Does this mean that we will not consider the fourth or the fifth amendment because we are going to have a study on the non-derogation? Is it only after that that we will deal with that question? Do we have to answer that question?

**The Chairman:** Senator Beaudoin, we can pose that as a question, and we can hear from Senator Watt and any other of our Aboriginal senators who are here.

I will quickly clarify what Senator Beaudoin is saying. One of the problems we had expressed in regard to the non-derogation amendment was doing it piecemeal. That was because there had been no reference to our committee to study it as a whole and see if we could come up with a one-time solution for it — either by stand-alone legislation or through any other means that were available to us.

Senator Beaudoin is wondering now — at least this is how I interpret his question — whether we can put aside the non-derogation amendment because there is a reference for our committee to deal with, or should we insist on going forward with it?

**Senator Beaudoin:** In other words, the message is before this committee, no doubt. Now, what do we say about the non-derogation clause? If we are going to make a study and at that time we may wait for this and set aside the others.

**Senator Watt:** For how many years?

**Senator Beaudoin:** No, we “may.” Perhaps it is not the best politics to follow. Perhaps we should do it anyway. This is why I raised the question.

**The Chairman:** The comment we received from the House of Commons said it disagreed with the amendment because it is unclear and creates confusion about whether the intent is to create a different test for liability of Aboriginal persons and because

**Le président:** À ce sujet, sénateur Jaffer, avant que vous arriviez, le sénateur Baker parlait précisément de ce libellé. On s’est demandé si, maintenant que ce moyen de défense était retranché de la section sur les biens, alors l’expression «dans la mesure où ils sont pertinents», pourrait en fait ne pas s’appliquer et n’avoir rien à faire là. Cela préoccupait le sénateur Baker.

En ce qui concerne la clause de non-dérogação, peut-être pourrions-nous commencer avec le sénateur Jaffer si elle a quelque chose à dire à ce sujet, puis nous pourrions passer au sénateur Watt.

**Le sénateur Jaffer:** Je pense n’avoir rien à ajouter et je ne veux pas revenir sur ce que j’ai déjà dit au sujet de la clause de non-dérogação. J’ai expliqué la position du gouvernement; je n’ai rien d’autre à ajouter.

**Le sénateur Beaudoin:** En ce sens, il nous faut l’étudier. Elle vient du Sénat. C’est un problème très complexe, cela ne fait aucun doute.

Est-ce que cela veut dire que nous n’allons pas examiner le quatrième ou le cinquième amendement parce qu’il nous faudra étudier la clause de non-dérogação? Est-ce que ça n’est qu’après que nous allons traiter de cette question? Faut-il répondre à cette question?

**Le président:** Sénateur Beaudoin, nous pouvons poser cette question, et entendre ce que le sénateur Watt et les autres sénateurs autochtones qui sont présents ont à dire.

Je vais rapidement préciser ce que disait le sénateur Beaudoin. Une des choses qui nous préoccupaient au sujet de l’amendement de non-dérogação, c’était d’en traiter au coup par coup. Notre comité n’a pas reçu le mandat de l’étudier intégralement et d’essayer de trouver une solution ponctuelle — soit par une loi autonome ou par tout autre moyen dont nous disposons.

Le sénateur Beaudoin se demande maintenant — du moins c’est la façon dont j’ai interprété sa question — si nous pouvons mettre de côté l’amendement de non-dérogação parce que celui-ci a été renvoyé à notre comité, ou si nous devrions insister pour y donner suite?

**Le sénateur Beaudoin:** En d’autres mots, le comité doit envoyer un message, c’est certain. Maintenant, qu’allons-nous dire au sujet de la clause de non-dérogação? Si nous avons l’intention de mener une étude, nous pouvons peut-être attendre celle-ci et mettre de côté les autres questions.

**Le sénateur Watt:** Pour combien d’années?

**Le sénateur Beaudoin:** Non, nous ne sommes pas obligés. Peut-être que ce n’est pas la meilleure démarche à suivre. Peut-être devrions-nous le faire de toute façon. C’est pour cela que j’ai posé la question.

**Le président:** La Chambre des communes nous a dit ne pas être d’accord avec l’amendement parce qu’il n’était pas clair et qu’il était difficile de savoir si l’objectif était de créer un critère de responsabilité différent pour les Autochtones. La Chambre a



there is no clarity as to what “traditional practices” are and how law enforcement can be expected to act accordingly.

**Senator Watt:** Honourable senators, I do appreciate the fact that we are participating in this. I guess it is important. On the other hand, maybe it is important to you but it is not really that important to me. Let me clarify that in my own way.

It is not real. It is not factual. It is not based on the day-to-day life and the reality of people. This whole notion of what the government is trying to do is a complete disconnect. It is disconnected from the reality of people.

Do you follow what I am saying? If not, I will try my best to try to clarify this. I am not saying I disagree with what has been proposed. My preference would have been to keep the people out of court altogether, but that is not the name of the game.

I think I participated here. I heard the witnesses from the Department of Justice. They gave you very clear directions from the way I understand it. They do not want you to deal with the concept of total exemption, nor do they want you to move into the direction of a two-tiered system. What have you left? The only thing you can do is build in some defence if you are ever taken into court. I swallowed that. I bought that. That is the name of the game today.

Now, with respect to you bringing in the concept of non-derogation clause, what do you want to say? The Constitution is very clear already. Section 25 describes the non-derogation clause. However, the government does not want you to use that non-derogation clause on this piece of legislation because they are worried about exemption. What will I do?

Honourable senators, the only recommendation I can put forward is that if you are waiting to have a discussion on a non-derogation clause and hope that we will rectify this through that avenue, you will have to wait for 100 or 125 years or longer. This issue has been around since 1995. It is not new, senator. Even before you came in, we were wrestling with that issue; we are still wrestling with that issue.

For that reason, honourable senators, I believe you should stick to your guns. Do not change a comma and stick to your guns. As committee members, you make your decisions according to your own conscience. That is all I can say, honourable senators, because there is nothing more I can add to that.

**The Chairman:** For the sake of honourable senators who did not participate in the debate, the non-derogation clause attempted to ensure that the legislation did not derogate from or abrogate from any of the rights of our Aboriginal peoples while recognizing the government's right — indeed, obligation — to regulate the exercise of those rights. Furthermore, to ensure that that in regulating the exercise of those rights, they were not doing through the back door what they were not permitted to do by the Constitution through the front door.

également signalé que l'expression «pratiques traditionnelles» n'était pas claire, ni la façon dont les forces de l'ordre devraient pouvoir agir en conséquence.

**Le sénateur Watt:** Honorables sénateurs, je suis heureux que nous puissions participer à cela. Je pense que c'est important. D'un autre côté, peut-être est-ce important pour vous mais pas vraiment pour moi. Laissez-moi m'expliquer.

Contrairement aux faits. Il n'y a rien de concret. Ce n'est pas fondé sur la vie quotidienne et la réalité des gens. Toute cette notion que le gouvernement préconise est complètement déconnectée. Elle est déconnectée de la réalité des gens.

Est-ce que vous me suivez? Sinon, je vais faire de mon mieux pour essayer d'être plus clair. Je ne dis pas que je ne suis pas d'accord avec ce qui est proposé. Je préférerais que les gens restent en dehors des tribunaux, mais ce n'est pas ce qui compte.

Je pense avoir participé. J'ai entendu les témoins du ministère de la Justice. Ils nous ont proposé des orientations claires, d'après ce que j'ai compris. Ils ne veulent pas que vous traitiez du concept de l'exemption totale, ni que vous envisagiez un système à deux vitesses. Que vous reste-t-il comme solution? La seule chose que vous pouvez faire, c'est de préparer votre défense si jamais vous êtes poursuivi en justice. J'ai avalé cela. J'ai accepté cela. C'est ce qui compte aujourd'hui.

Maintenant, au sujet de la clause de non-dérogation, que voulez-vous dire? La Constitution est déjà très claire à ce sujet. L'article 25 décrit la clause de non-dérogation. Cependant, le gouvernement ne souhaite pas que vous y ayez recours dans cette mesure législative, parce qu'il s'inquiète de l'exemption. Que faut-il faire?

Honorables sénateurs, la seule recommandation que je peux faire, c'est que si vous avez l'intention d'avoir une discussion sur cette clause de non-dérogation et espérez rectifier cela à ce moment-là, il vous faudra attendre 100 ou 125 ans. C'est une question qui existe depuis 1995. Ça n'a rien de nouveau, sénateur. Bien avant que vous arriviez, nous étions aux prises avec cette question; et c'est toujours le cas aujourd'hui.

Pour cette raison, honorables sénateurs, gardez vos positions. Ne changez pas une virgule et gardez vos positions. En tant que membres du comité, vous prenez des décisions à partir de votre propre conscience. C'est tout ce que je peux dire, honorables sénateurs, parce qu'il n'y a rien à ajouter.

**Le président:** Pour la gouverne des honorables sénateurs qui n'ont pas participé à ce débat, la clause de non-dérogation vise à faire en sorte que la loi ne déroge à aucun des droits des Autochtones, ni qu'elle n'abroge ceux-ci, tout en reconnaissant le droit du gouvernement — ou plutôt, l'obligation — de réglementer l'exercice de ces droits. La disposition nous permet également de nous assurer qu'en réglementant l'exercice de ces droits, le gouvernement ne fait pas en coulisses ce qu'il n'a pas le droit de faire en vertu de la Constitution, sur la scène.

While that is sometimes a rather thin line, there was, among the committee members, a clear understanding that the intent of the amendment was to ensure that the rights of our Aboriginal peoples were not derogated from, but that we were not at the same time interfering with government's right to regulate the exercise of those rights.

**Senator Beaudoin:** That answers my question in respect of the Aboriginal nations are concerned. However, the fact is that we have said the amendment brought forward by Senator Joyal is good for our committee and for our report, but the study that we will do is much larger than that. There is no comparison. We have solved one problem. We did it the right way. We agreed or disagreed, but it was done, and it was well done. In that sense, we can stick to our amendment in that field for our report tomorrow. If I understand Senator Watt correctly, this is what he wants.

**The Chairman:** I will summarize the concerns that I garnered from the debate in the Commons about our amendment in point form. They thought the clause was unnecessary because of the right of Aboriginal persons to raise a claim under section 35 of the Charter. They thought there was no risk of prosecution. They thought that our amendment created substantial "confusion"; that it created a reverse onus on Aboriginal peoples. They said that Aboriginal peoples can go anywhere under this proposed amendment to exercise their rights, and raised the fact that traditional practices were not defined created confusion.

**Senator Joyal:** I read the arguments that were listed. Frankly — and I speak freely here in the committee — what they have done is essentially this: They have taken just the questions that we have raised around this table when we were discussing the amendments. In an intellectual, honest process, you ask what things mean, and you provide an answer. We were satisfied with the answers around this table. There were questions raised at the report stage and on third reading, and we provided answers.

Essentially, they took the questions without the answers. They just listed the questions raised around the table, as if, when you discuss something and raise questions, you conclude it is wrong. I thought the way it was presented in the House of Commons was rather strange.

They also said that it is unnecessary, because if Aboriginal people are unsatisfied, they just have to go to court and waive section 35. They talk about reversing onus. I listened to the debate yesterday and, frankly, I could have cried. When there is a fair, open process of discussion — as we have here — we participate with the idea of learning something, listening, trying to understand honestly, consciously, trying to be convinced of what is the right thing. When I read that list, I thought it was not the proper way to address an average, intelligent person.

Même si, parfois, la limite est floue, les membres du comité avait bien compris que l'objectif de l'amendement était de faire en sorte que les droits des peuples autochtones ne soient pas bafoués, tout en faisant attention de ne pas empiéter sur le droit du gouvernement de réglementer l'exercice de ces droits.

**Le sénateur Beaudoin:** Vous avez répondu à ma question en ce qui concerne les Autochtones. Cependant, nous avons dit que l'amendement proposé par le sénateur Joyal était acceptable pour notre comité et notre rapport, bien que l'étude que nous allons faire ira bien au-delà de ça. Il n'y a aucune comparaison possible. Nous avons résolu un problème. Et nous l'avons bien fait. Certains étaient d'accord, d'autres non, mais ça a été fait et bien fait. C'est pourquoi nous pouvons conserver notre amendement pour notre rapport, demain. Si j'ai bien compris le sénateur Watt, c'est ce qu'il voulait.

**Le président:** Je vais vous résumer les préoccupations que j'ai entendues lors du débat à la Chambre des communes au sujet de notre amendement. Ils ont pensé que l'article n'était pas nécessaire en raison du droit des personnes autochtones de porter plainte en vertu de l'article 35 de la Charte. Ils étaient d'avis qu'il n'y avait pas de risque de poursuite. Ils ont pensé que notre amendement créait beaucoup de «confusion», qu'il imposait au contraire un fardeau aux Autochtones. Ils ont dit qu'en vertu de l'amendement proposé, les Autochtones pourraient se tourner vers n'importe qui pour exercer leurs droits, et ils ont soulevé le fait que les pratiques traditionnelles n'étaient pas définies, ce qui créait de la confusion.

**Le sénateur Joyal:** J'ai lu les arguments qui ont été avancés. Honnêtement — et je peux parler librement à ce comité — voilà ce qu'ils ont fait: Ils n'ont regardé que les questions que nous avons soulevées à cette table lorsque nous discutons des amendements. Lors d'un processus intellectuel honnête, vous cherchez à savoir ce que certaines choses veulent dire, et vous trouvez une réponse. Nous étions satisfaits des réponses que nous avons trouvées. Lors de l'étape du rapport et à la troisième lecture, des questions ont été posées, et nous y avons répondu.

Essentiellement, ils n'ont regardé que les questions sans tenir compte des réponses. Ils ont simplement fait une liste des questions soulevées à cette table, comme si, lorsque vous discutez de quelque chose et soulevez des questions, vous tirez la conclusion que ça n'est pas valable. J'ai trouvé cette façon de présenter les choses à la Chambre des communes plutôt étrange.

Ils ont aussi dit que cet amendement n'était pas nécessaire, parce que si les Autochtones ne sont pas satisfaits, ils peuvent invoquer l'article 35 devant les tribunaux. Ils ont parlé de l'inversion de la charge de la preuve. J'ai écouté le débat hier et honnêtement, j'aurais pu pleurer. Lorsque vous avez un processus de discussion ouvert et juste — comme ce que nous avons ici —, vous participez avec l'intention d'apprendre quelque chose, d'écouter, d'essayer de comprendre de bonne foi, consciencieusement, et de trouver la bonne solution. Lorsque j'ai lu cette liste, je me suis dit que ce n'était pas la bonne façon de s'adresser à une personne intelligente.



Furthermore, when I read that they asked, "What does it mean by "traditional practice? We do not know what it means." Listen to this: Canada's National Parks Act, subsection 17(3), talks about traditional purposes in relation to Aboriginal people twice. The Canadian Environmental Assessment Act, subsection 2(1) raised the topic twice. The words are in the bylaws of the National Energy Board. Furthermore, the Firearms Act contains the expression "traditional practice" in the definition section of "Elder." "Elder" in the sense of Aboriginal culture. What does it mean? Elder means an Aboriginal person who is a member of an Aboriginal community and is recognized by the members of the Aboriginal community as having extensive knowledge of the culture and traditional practices of that community. It is even redefined in other regulations of the Firearms Act as Aboriginal community, which means a traditional collective of Aboriginal community that has a distinctive culture that includes engaging in traditional hunting practices. That is in the Firearms Act.

I had a discussion with a representative of the Department of Justice, the parliamentary secretary to the Minister of Justice, who is responsible for the firearms registry. We all know the battle that we fought around this table, and I was not a member of this committee when the Firearms Act was amended to protect the Aboriginal people. The message from the House of Commons yesterday indicates that because there is a different test for liability of Aboriginal people, and because there is no clarity as to what traditional practices are, they do not know how to expect enforcement. If they cannot enforce the Firearms Act because they do not know the concept, I do not know how they will implement this bill. It is the same department.

I am open to negotiation, Mr. Chairman. I share Senator Beaudoin's preoccupation. We want to do things right on the non-derogation clause. I am also wrestling with whether we should do it now or whether we should wait for our study. What will happen? Will we be prorogued? Will we be disbanded as a committee and then have to start the process again? Meanwhile, that will be in the Criminal Code. The Aboriginal communities, as Senator Baker said, will be fighting and, at any rate, they could waive section 35 in court and reverse the onus of proving they have those Constitutional rights.

I was hoping to be convinced by the message of the House of Commons, but in all honesty, when I read the arguments put forward in the address of the House of Commons, I was not at all convinced. If I have a message to send back to the House of Commons, it is better that I do not draft it today. I will take 24 hours to cool off, because I will tell them what to do with traditional practices, Mr. Chairman.

**Senator Andreychuk:** I had some concerns about this clause and raised some of the questions because time and time again the government and others really do not understand this. I have heard a lot of fine speeches from a lot of members of Parliament. We all

De plus, lorsque j'ai lu les questions qu'ils posaient, «Qu'entend-on par pratique traditionnelle? Nous ne savons pas ce que ça veut dire.» Voici les faits: dans la Loi sur les parcs nationaux du Canada, au paragraphe 17(3), on parle des fins traditionnelles des peuples autochtones à deux reprises. Dans la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, le paragraphe 2(1) en parle également deux fois. Cette expression figure dans les règlements administratifs de l'Office national de l'énergie. De plus, la Loi sur les armes à feu comprend également l'expression «tradition», dans la définition du mot «aîné». Un «aîné», dans le contexte de la culture autochtone. Qu'est-ce que ça veut dire? Un aîné, c'est une personne autochtone qui est membre d'une collectivité autochtone et considérée par les membres de la collectivité autochtone comme possédant une vaste connaissance de la culture et des traditions de la collectivité. Dans d'autres règlements de la Loi sur les armes à feu, on définit une collectivité autochtone comme une collectivité traditionnelle de tout peuple autochtone possédant une culture distincte qui comprend la pratique de la chasse ancestrale. Cela figure dans la Loi sur les armes à feu.

J'ai eu une discussion avec un représentant du ministère de la Justice, le secrétaire parlementaire du ministre de la Justice, qui est responsable du registre des armes à feu. Nous savons tous la bataille que nous avons faite à cette table, et je n'étais pas membre de ce comité lorsque la Loi sur les armes à feu a été modifiée pour protéger les Autochtones. Le message de la Chambre des communes hier montre qu'étant donné qu'il y a un test de responsabilité différent pour les personnes autochtones, et comme ces pratiques traditionnelles ne sont pas claires, ils ne savent pas comment mettre en application cette mesure. S'ils ne peuvent pas mettre en application la Loi sur les armes à feu parce qu'ils ne connaissent pas ce concept, je ne vois pas comment ils pourront mettre en application ce projet de loi. C'est le même ministère.

Je suis ouvert à la négociation, monsieur le président. Je partage les inquiétudes du sénateur Beaudoin. Nous voulons bien faire les choses dans cette clause de non-dérogation. Je me demande aussi si nous devrions faire cela maintenant ou plutôt attendre notre étude. Que va-t-il se passer? Y aura-t-il prorogation? Le comité sera-t-il dissous? Va-t-il falloir retourner à la case départ? En attendant, ça sera dans le Code criminel. Comme l'a dit le sénateur Baker, les communautés autochtones vont se battre et, quoi qu'il en soit, elles pourront toujours invoquer l'article 35 devant les tribunaux et prouver qu'elles ont ces droits constitutionnels.

J'espérais que le message de la Chambre des communes allait me convaincre, mais je dois admettre que la lecture des arguments contenus dans ce message ne m'a pas convaincu du tout. Si je dois renvoyer un message à la Chambre des communes, ce serait préférable que je ne le rédige pas aujourd'hui. Je prendrai 24 heures pour me calmer parce que je voudrais dire à la Chambre des communes ce qu'elle peut faire des pratiques traditionnelles, monsieur le président.

**Le sénateur Andreychuk:** J'avais certaines inquiétudes au sujet de cet article et je les avais mentionnées parce que le gouvernement n'a toujours pas l'air de comprendre. J'ai entendu beaucoup de beaux discours de la part de toutes sortes

say we are for Aboriginal rights, but when it comes to applying them, we do not do it. That has been my complaint. I have been here now for 10 years. I have said it over and over again. I have not taken the same approach as Senator Watt. I worked with Aboriginal people. The lowest point of my time in court was when they had to come to court to defend themselves. Therefore, I worry when I see something that may push them into court more, because these are usually people who do not have access to Aboriginal leadership. They are generally people who actually live harvesting rights; who are so far from the nearest town that they do not even know where the courts are and what they are. They run into some enforcement officer and they have to apply.

That is the reason I question every one of these clauses. I question them from many points of view. Obviously, there was a consensus in this room that we should not really need non-derogation clauses. That is the sad part of our society. That is what the Royal Commission on Aboriginal Peoples said. We created that as a little sop to say, "Gee, we have not done what we should have done under the Constitution, so now we will point it out to you that we will live by it." That has created more problems than it has solved. I am not sure I am for non-derogation clauses because it seems to be a way of deflecting from the fundamental rights that Aboriginals have.

I will continue to question clauses because I think that is our responsibility. I raised them not only in this committee, I raised them in the house and got some flack from my colleagues because of it. I am perfectly willing to accept that.

I do not think we should shy away from doing what we are doing. I do not think we should consider not having a non-derogation clause because of some study. Too often, we have been signalled with studies and they did not happen. I do not want to bring up old saws, but the Human Rights Committee will be studying the issue of women on reserves. We were undertaking that in the Aboriginal Peoples Committee a couple of years ago. Where did it go? It died. It was deep-sixed by prorogations. I do not think we stop any process because of studies.

On the other hand, we should be absolutely certain that our questions are addressed. The interesting thing to me is not that they misunderstood us — I am not boiling about that in my chair. What is sad to me is that people in the Justice Department and members of Parliament do not know what our Aboriginal people do, how they live and where they live. It is a shame that they will come back and say that we do not need the clause because they do not understand what harvesting rights are.

I made the point that a young enforcement officer at 18 years old of age would not know how to interpret it within this bill. To what extent does he have the right to afford Aboriginals the full extent of it? I never for a minute thought that members of Parliament would not know. Obviously, they have never read any

de députés. Nous disons tous vouloir permettre aux Autochtones d'exercer leurs droits, mais nous ne le faisons pas en pratique. Je m'en plains depuis 10 ans. J'ai répété la même chose à maintes reprises. Je n'ai pas fait comme le sénateur Watt. J'ai travaillé avec les Autochtones. Mes pires moments comme avocate étaient quand les Autochtones venaient devant les tribunaux pour se défendre. Cela m'inquiète de voir une disposition qui pourrait faire que plus d'Autochtones passent devant les tribunaux parce que, d'habitude, ceux qui le font n'ont pas accès à l'aide des dirigeants autochtones. D'habitude, ce sont des gens qui subsistent grâce à leurs droits de récolte et qui habitent tellement loin de la ville qu'ils ne savent même pas ce qu'est un tribunal. S'ils croisent par hasard un agent d'exécution de la loi, ils sont obligés de se conformer aux formalités.

C'est pourquoi je conteste chacun de ces articles. Je les conteste pour bien des raisons. Nous nous étions entendus ici pour dire que nous n'avions pas vraiment besoin d'articles de non-dérogation. C'est ce qui est malheureux dans notre société. C'est ce que disait la Commission royale sur les peuples autochtones. Nous avons créé cette commission simplement pour dire que nous n'avions pas fait ce que nous aurions dû faire selon la Constitution et que nous allions nous amender à l'avenir. Cela a causé plus de problèmes que le contraire. Je ne suis pas certaine d'être en faveur des clauses de non-dérogation parce que cela semble être un moyen de contourner les droits fondamentaux des Autochtones.

Je vais continuer à contester ces articles parce que je pense que c'est notre devoir de le faire. J'en ai parlé non seulement au comité, mais aussi au Sénat, ce qui m'a valu des critiques de la part de mes collègues. Je suis tout à fait prête à l'accepter.

Selon moi, nous ne devons pas nous laisser dissuader de faire ce que nous faisons. À mon avis, nous ne devons pas songer à adopter une clause de non-dérogation à cause d'une étude quelconque. On nous a trop souvent parlé d'études qui n'aboutissent à rien. Je ne veux pas revenir sur de l'histoire ancienne, mais le Comité des droits de la personne va étudier la question des femmes sur les réserves. Nous devons le faire au Comité des peuples autochtones il y a quelques années. Qu'est-il arrivé à cette étude? Elle est restée en plan. Cette étude a disparu à cause de prorogations. Je ne pense pas que nous puissions empêcher quoi que ce soit à cause d'études quelconques.

D'autre part, nous devons nous assurer que l'on répond à nos préoccupations. Ce que je trouve curieux, ce n'est pas que les communes ne nous aient pas compris. Ce n'est pas ce qui me dérange. Ce qui m'attriste, c'est que les gens au ministère de la Justice et les députés ne savent pas ce que font les Autochtones, comment ils vivent et où ils habitent. C'est vraiment malheureux qu'ils nous disent encore que l'on n'a pas besoin de cet article parce qu'ils ne comprennent pas ce que sont les droits de récolte.

J'ai déjà signalé qu'un jeune agent d'exécution de la loi âgé de 18 ans ne saurait pas comment interpréter la disposition du projet de loi. Dans quelle mesure peut-il permettre aux Autochtones d'exercer pleinement leurs droits? Je n'ai jamais pensé un seul instant que les députés ne seraient pas au courant. De toute



of the material. I do not know what their constituencies are like. In terms of mine, I would not be here if I did not understand what Aboriginal rights are.

I hope we do not shy away from questioning because that is our other responsibility. We are balancing. We have to consider some sort of non-derogation clause. I hope we think about that overnight.

**Senator Watt:** What does that mean?

**Senator Andreychuk:** What it means is we will put all of the clauses together. We have a process in place.

**Senator Watt:** Mr. Chairman, I would like to get back to the point. There was a motion on the floor to deal with the non-derogation clause in this committee. I do not think we should be preoccupied with that. That is not the issue. The issue is Bill C-10B. That is what we are dealing with here.

The motion put forward by Senator Carstairs in the Senate was to refer the non-derogation clause to this committee. We should not be preoccupied with that because it is not even here. The bill that we are dealing with is Bill C-10B. Let us deal with that. Let us not get sidetracked from the fact that there is some possibility to rectify it through a non-derogation clause. I do not buy that. I am a bit like you, Senator Andreychuk, in terms of this non-derogation clause. It helps to confuse the living daylight out of the people who try to run the system.

I think we will have to deal with the issues head on. If there is a law that will be applied to me, I want to know how that law will apply to me.

**The Chairman:** In fairness to Senator Carstairs, she made a commitment to refer the study to this committee. She has honoured that commitment. The fact it is not here yet is not her fault. It has been held up.

**Senator Watt:** That is not the issue. I am sorry. That is not what we are dealing with here.

**The Chairman:** You made the point — and I think it should be clarified — that the fact it is not before our committee really has to do with other people wanting to debate it in the chamber. What I am gathering from what you are saying, Senator Watt, is that irrespective of the study being referred to our committee — and this follows in line with what Senator Joyal was saying about what we do in the meantime — you do not want to see this amendment of our committee fall off the table because of the reference.

**Senator Watt:** Not at all, not at all.

**Senator Beaudoin:** All this is true, I agree entirely. We will deal with that fifth amendment. For the purposes of our mandate for tomorrow, irrespective, as you said, there is no doubt that the study that will come. In any case, the study is much larger than what we are doing for the fifth amendment. We have no choice about this. We have to do it. The study is quite another thing, of course. I agree with everything that has been said before.

évidence, ils n'ont jamais rien lu là-dessus. Je ne sais pas à quoi ressemblent leurs circonscriptions. Quant à moi, je ne serais pas ici si je ne comprenais pas ce que sont les droits des Autochtones.

Nous ne devons pas refuser de poser des questions. Cela fait partie de nos responsabilités. Nous devons faire la part des choses. Nous devons songer à ajouter une clause de non-dérogation quelconque. J'espère que nous y réfléchirons d'ici demain.

**Le sénateur Watt:** Qu'est-ce que cela veut dire?

**Le sénateur Andreychuk:** Cela veut dire que nous réunirons tous les articles. Nous avons un processus pour cela.

**Le sénateur Watt:** Monsieur le président, je voudrais revenir au sujet du débat. On avait proposé une motion à propos de la clause de non-dérogation. Je ne pense pas que ce soit nécessaire de nous faire de souci à ce sujet. Ce n'est pas là qu'est le problème. Nous étudions le projet de loi C-10B. C'est le sujet de nos délibérations.

La motion présentée par le sénateur Carstairs au Sénat renvoyait la clause de non-dérogation au comité. Nous ne devons pas nous en préoccuper parce qu'elle n'est même pas là. Nous traitons maintenant du projet de loi C-10B. Faisons-le. Ne perdons pas de vue la possibilité de rectifier la situation grâce à une clause de non-dérogation. Je ne suis pas d'accord là-dessus. J'ai un peu les mêmes idées que vous au sujet de cet article de non-dérogation, sénateur Andreychuk. Cela sème la confusion parmi ceux qui essaient d'administrer le système.

Je pense que nous devons nous pencher directement sur toutes ces questions. S'il y a une loi qui s'applique à ma situation, je veux savoir comment.

**Le président:** À la décharge du sénateur Carstairs, je dois dire qu'elle s'était engagée à renvoyer la question à notre comité. Elle l'a fait. Elle n'est pas à blâmer si cette étude ne nous est pas parvenue. Elle a été retardée.

**Le sénateur Watt:** Ce n'est pas le problème. Je m'excuse, mais ce n'est pas de cela que nous discutons maintenant.

**Le président:** Vous avez noté, et je pense qu'il faut le souligner, que, si cette question n'a pas été renvoyée à notre comité, c'est parce que d'autres voulaient en discuter au Sénat. D'après ce que vous dites, sénateur Watt, que l'étude soit renvoyée à notre comité ou non, et cela revient à ce que disait le sénateur Joyal au sujet de notre emploi du temps d'ici là, vous ne voulez pas que nous laissions tomber cet amendement à cause du renvoi.

**Le sénateur Watt:** Pas du tout.

**Le sénateur Beaudoin:** Je suis tout à fait d'accord. Nous devons nous occuper de ce cinquième amendement. Peu importe ce qui arrive, relativement à notre mandat pour demain, il est certain que nous recevrons cette étude. De toute façon, la portée de l'étude est beaucoup plus vaste que le cinquième amendement. Nous n'avons pas le choix. Nous devons nous en occuper. La question de l'étude est tout à fait distincte. Je suis d'accord avec tout ce qu'on a dit jusqu'ici.

**Senator Watt:** Mr. Chairman, I do not want to begin to start attacking my good friend Senator Andreychuk at a later date. I would, however, like to flush her out a little more in terms of what she would prefer to see. Can you go into it a little more detail in terms of what you think might be the alternative solution, if you have one?

**Senator Andreychuk:** I put on the floor of the Senate my concerns about how it will be administered. What I was signalling is that the government had better understand — even under the present law — how difficult it is to administer when you are out in the field. It causes great difficulty. I am always worried not only about the law but the administration of justice. We can pass all the fine laws we want here, but it is how they work in the small towns and the villages in the country that I come from that count.

As I indicated on the floor, I did not vote against the bill. I would not vote against it. I raised concerns. I am still concerned about your rights being protected under your treaty rights, under your constitutional rights. The words “in any area” appear not to have the same connotation in the French version as they appear to have in the English version. If we are to stick to our amendments, I would want some reflection on that. If we cannot come up with a better wording, I have lived with it once; I will live with it twice. I hope that explains my position.

**Senator Joyal:** That is why we are having this discussion. In the proper, fundamental role of the Senate, we are trying to think twice about those things. They are important. Most of the members around this table will be involved in one way or the other in the future months or years — and I hope to be — in that discussion and study.

I know Senator Nolin is not here, but he spoke vehemently in the house earlier this week and last week when we were discussing the government's proposal. Senator Carstairs took great pains to have the authorization to introduce that on behalf of the government. It should be fair that the record states that here, that it is such an encompassing study, because we want — and Senator Nolin has mentioned it — to revisit the process through which the Department of Justice drafts bills that might have implications for Aboriginal people so that the bills reflect the proper concerns of the Aboriginal people. We are not trying to patch, *ex post facto*, an omission or something that hurts the culture of the Aboriginal people.

Senator Andreychuk is so right that the issues dealing with Aboriginal people speak of a different culture, a different civilization that predates ours. We try to impose upon them concepts that are foreign to their own reality.

When we deal with those issues, we want the administration of justice, as Senator Andreychuk so ably mentioned. We want the Department of Justice, when they draft bills that are clearly moving on rights of Aboriginal people, to ensure that they meet the tests of the Supreme Court of Canada. Our good friend Senator Beaudoin knows the *Sparrow* case as you also know it.

**Le sénateur Watt:** Monsieur le président, je ne veux pas commencer à critiquer ma bonne amie le sénateur Andreychuk. Je voudrais cependant qu'elle nous explique un peu mieux ce qu'elle voudrait voir ici. Peut-elle nous donner un peu plus de détails sur ce qu'elle envisagerait comme solution de rechange?

**Le sénateur Andreychuk:** J'ai déjà signalé au Sénat mes inquiétudes au sujet de l'administration de cette disposition. Ce que je voulais dire au gouvernement, c'est qu'il doit comprendre à quel point, même selon la loi actuelle, la loi est difficile à administrer sur place. Cela cause beaucoup de problèmes. Je m'inquiète toujours non seulement de la loi même, mais aussi de l'administration de la justice. Nous pouvons adopter toutes les lois que nous voulons, mais ce qui compte, c'est la façon dont elles seront administrées dans les petites localités et les villages du coin de pays que je représente ici.

Comme je l'ai dit au Sénat, je n'ai pas voté contre le projet de loi. Je ne le ferai pas. J'ai soulevé certaines inquiétudes. Je m'inquiète encore de la façon dont les droits seront protégés selon les traités et selon la Constitution. Les mots «dans une zone» ne semblent pas avoir la même connotation en français qu'en anglais. Si nous maintenons nos amendements, je voudrais que l'on fasse quelque chose à ce sujet. Si nous ne pouvons pas trouver un meilleur libellé, je m'en contenterai vu que je l'ai déjà fait. J'espère que cela explique ma position.

**Le sénateur Joyal:** C'est pour cela que nous avons cette discussion. C'est vraiment le rôle essentiel du Sénat de réfléchir deux fois à toutes ces choses. C'est important de le faire. La plupart des membres du comité participeront à cette discussion d'une façon ou d'une autre au cours des mois ou des années à venir.

Je sais que le sénateur Nolin n'est pas ici, mais il a prononcé un discours énergique au Sénat cette semaine et la semaine dernière quand nous discutons de la proposition du gouvernement. Le sénateur Carstairs s'est vraiment efforcée d'obtenir l'autorisation de présenter cette proposition au nom du gouvernement. Il faudrait que le compte rendu en fasse état et signale qu'il s'agit d'une étude vraiment globale parce que, comme le sénateur Nolin l'a dit, nous voulons réexaminer le processus qu'utilise le ministère de la Justice pour rédiger les projets de loi qui peuvent avoir des conséquences pour les Autochtones, afin que les mesures reflètent vraiment leur situation. Nous n'essayons pas de réparer de façon rétroactive une omission ou quelque chose qui nuit à la culture des Autochtones.

Le sénateur Andreychuk a bien raison de dire que les questions qui touchent les Autochtones découlent d'une culture et d'une civilisation différente et plus ancienne que la nôtre. Nous essayons de leur imposer des concepts qui ne correspondent pas à leur propre réalité.

Comme l'a si bien dit le sénateur Andreychuk, nous voulons que la justice soit bien administrée dans de tels cas. Nous voulons que, quand le ministère de la Justice rédige des projets de loi qui touchent nettement aux droits des Autochtones, il garantisse que les dispositions de ces mesures sont conformes aux normes de la Cour suprême du Canada. Notre ami le sénateur Beaudoin



The worst-case scenario is that we are always on the defensive. This to me is the worst-case scenario, because one day, for all kinds of reasons, we are taken by another debate, we let it go and then we wake up and we say, "What did we do?"

As a House of Parliament, we are supposed to have a special eye and a special interest on minority rights and singularly on Aboriginal Peoples, because of the approach that successive governments in Canada have had. I want to find a solution. We are now confronted with a decision we have to take now — not in the ideal world, but in the world of today.

Like Senator Andreychuk, I am always questioning myself: Is it better to do this than not to do this? I prefer to take the risk of protecting Aboriginal people, especially compared to the approach and the general solution that is put forward.

**Senator Grafstein:** I, and others here, have said repeatedly that as legislators, we are trying to sustain the constitutional principle of the Parliament being supreme. However, there is a corollary to that, and that is that we do not want the courts to continually invade the responsibilities of Parliament by making laws that are not too clear.

A report back from the other House such as this, that really has not looked at the issues as carefully as we can — and I say this respectfully — reduces the respect for Parliament. The result of all this is the worst of all worlds, which is to force the Aboriginals to conduct their traditional way of life through the courts. They have to approach the courts to conduct their traditional way of life. Therefore, that brings the courts and the administration of justice, as Senator Andreychuk says, into disrepute, and for a lack of respect for the rule of law. This is because they say, "This is our way of life. We have to go to the courts to prove it every day." Why so?

It is the most insidious of reverse onuses to compel Aboriginals to change what they have been comfortable doing for hundreds or thousands of years and to be concerned about an RCMP officer tapping them on the shoulder and saying, "By the way, we would like you to come to court here, because we have been watching what you are doing and we think this is inconsistent with the law."

This is bringing the law into disrepute. I wonder where the mindset of the Department of Justice is on this bill. I cannot understand it. I put it on the record, Mr. Chairman, because I think there are people here who will take these concerns back to the government, and perhaps say to themselves, "I think it is time we took a second hard look at what we are doing here." This is not the first time we have done this.

connaît aussi bien que vous l'affaire *Sparrow*. Le pire qui puisse arriver, c'est que nous soyons sur la défensive. C'est la pire situation possible pour moi parce que, un jour ou l'autre, pour toutes sortes de raisons, nous oublierons de nous en occuper à cause d'un autre débat et nous le regretterons plus tard.

Le rôle du Sénat doit être de prêter une attention particulière aux droits des minorités, surtout aux droits des Autochtones, à cause de l'attitude adoptée par un gouvernement après l'autre au Canada. Je veux trouver une solution. Nous devons maintenant prendre une décision, pas dans un monde idéal, mais dans le monde d'aujourd'hui.

Je me pose toujours la même question que le sénateur Andreychuk: est-ce préférable de faire telle chose ou de ne pas le faire? Je préfère prendre le risque de protéger les Autochtones, surtout par opposition à l'autre approche ou solution générale qu'on a proposée.

**Le sénateur Grafstein:** Comme d'autres membres du comité, j'ai soutenu à maintes reprises que nous nous efforçons comme législateurs de maintenir la suprématie du Parlement comme principe constitutionnel. D'autre part, nous ne voulons pas que les tribunaux empiètent constamment sur les pouvoirs du Parlement parce que nous avons adopté des lois qui manquaient de clarté.

Un rapport comme celui-ci qui nous vient de l'autre chambre alors que les députés n'ont pas examiné les questions aussi attentivement que nous pouvons le faire nous-mêmes, et je le signale tout à fait respectueusement, réduit le respect du public pour le Parlement. Le résultat est d'obliger les Autochtones à maintenir leur mode de vie traditionnel en s'adressant aux tribunaux. Ils doivent demander aux tribunaux de maintenir leur mode de vie traditionnel. Comme l'a dit le sénateur Andreychuk, cela ternit la réputation des tribunaux et de l'administration de la justice parce que l'on ne tient pas compte des principes du droit. Les Autochtones doivent dire: «C'est notre mode de vie. Nous devons constamment aller le prouver devant les tribunaux.» Pourquoi?

Il s'agit de l'inversion la plus insidieuse du fardeau de la preuve que d'obliger les Autochtones à changer ce qu'ils font à leur aise depuis des centaines ou des milliers d'années et de leur faire craindre qu'un agent de la GRC puisse arriver et les taper sur l'épaule en disant: «Au fait, nous voudrions que vous vous présentiez devant le tribunal, puisque nous surveillons vos activités et nous croyons qu'elles vont à l'encontre de la loi.»

Ceci ternit l'image de la justice. Je me demande quelle était l'attitude du ministère de la Justice relativement à ce projet de loi. Je n'arrive pas à la comprendre. Je tenais à le déclarer, monsieur le président, puisque je crois qu'il y a des gens ici qui vont transmettre ces préoccupations au gouvernement, et peut-être se dire: «Je crois qu'il est temps qu'on réfléchisse sérieusement à ce que nous faisons là.» Ce n'est pas la première fois que nous l'avons fait.

I at one time proudly served on this committee and I raised this issue a number of times. I was then was told my services would be requested otherwise and elsewhere. Now that I am back here for a moment of free time, I thought I would make that commercial once again.

**Senator Smith:** From a procedural point of view, I am wondering whether there is much more we can do this afternoon. Senator Grafstein raised the issue about wondering where the heads of the Department of Justice are. That is a very valid point. We are meeting tomorrow. I do not know why we do not have the appropriate official on hand. Time is precious. We have already gone back to them once with some differences to their bill; to go back a second time is not exactly routine. It is not unheard of, but it is not routine. We will have some further consolidation. There is no harm in inviting the minister — as far as I am concerned — or the chairman of the committee. I am not certain of the protocol on that, but if you want to find out where their heads are, time is of the essence and you had better have them here and ask them.

I want to apologize to some extent, that when this committee was doing these clauses, that is when I was away with my surgery. I am not as au courante with all the nuances and the hours you have put in because that is when I was away.

**The Chairman:** I would suggest, Senator Smith, that I take this evening to try to bring together the thoughts that were expressed here this evening in a kind of coherent way so that we can reassess them tomorrow morning, bearing in mind a couple of things. First, I do not think anyone has made any indication that we move very far from the recommendations that we made originally. We must consider that, in light of the fact that we may be killing this bill if we just keep ping-ponging it back and forth. That is a consideration for this committee — probably not at this stage, but it is a consideration. It may or may not be one to which we give a lot of weight, but it is one that we should consider.

As well, this evening, we will talk to officials and see if we should have someone from our legal counsel come and talk about the issue that Senator Joyal raised on the colour of right, and how, if we delete the relevancy section, it falls in line with the other proposal for an amendment that we made.

Second, it may indeed, Senator Smith, be a good idea to have someone like the minister here to hear our concerns first-hand. If we are going to send it back in much the same fashion, it may provoke at least some more debate with respect to where we are coming from, and that we are not just doing it as a confrontational approach.

**Senator Joyal:** I fully agree, Mr. Chair. I see Senator Smith nodding, too. We should attempt to this difference of approaches between the two Houses. Both Houses have taken a stand on this

Quand j'étais membre de ce comité, et j'étais fier d'y siéger, j'ai soulevé cette question à plusieurs reprises. On m'a dit par la suite qu'on avait besoin de moi ailleurs. Maintenant que je suis de retour pendant un moment de temps libre, j'ai décidé de faire cette publicité à nouveau.

**Le sénateur Smith:** Du point de vue de la procédure, je me demande si nous pouvons faire grand-chose de plus cet après-midi. Le sénateur Grafstein a soulevé la question de l'état d'esprit général au ministère de la Justice. C'est tout à fait juste. Il y aura une autre séance demain. Je ne vois pas pourquoi le fonctionnaire compétent ne serait pas là. Le temps est précieux. Nous leur avons déjà renvoyé la balle une fois en proposant des modifications à leur projet de loi; le faire une deuxième fois ne serait pas tout à fait habituel. Ce n'est pas sans précédent, mais ce n'est pas l'usage. Il y aura encore refonte du texte. À mon avis, il conviendrait d'inviter le ministre ou le président du comité. Je ne suis pas certain du protocole à cet égard, mais si on veut connaître leur état d'esprit, le temps presse et il faudrait les faire venir et leur poser des questions.

Je tiens à m'excuser dans une certaine mesure d'avoir été absent pour une intervention chirurgicale pendant que le comité se penchait sur ces articles. Je ne suis pas aussi au courant de toutes les nuances et des heures que vous y avez consacrées, puisque c'était pendant mon absence.

**Le président:** Je me propose, sénateur Smith, de synthétiser ce soir toutes les idées qui ont été exprimées ici ce soir, d'une façon cohérente, pour que nous puissions les réévaluer demain matin, en gardant certaines choses à l'esprit. Premièrement, je crois que personne n'a laissé entendre que nous devrions nous écarter de façon importante des recommandations que nous avons faites au départ. Il faut tenir compte de cela, étant donné que nous risquons d'étouffer ce projet de loi si nous continuons à nous renvoyer la balle sans cesse. C'est quelque chose dont ce comité doit tenir compte — probablement pas à ce stade-ci, mais il faudra en tenir compte. Reste à voir l'importance que nous y attacherons, il n'en demeure pas moins que c'est quelque chose dont nous devrions tenir compte.

Nous allons également parler aux fonctionnaires ce soir pour voir si l'un de nos conseillers juridiques devrait venir parler de la question qu'a soulevée le sénateur Joyal concernant l'apparence de droit, et nous dire comment, si nous supprimons la disposition concernant la pertinence, cela cadrerait avec l'autre modification que nous avons proposée.

Deuxièmement, il se peut bien, sénateur Smith, que ce soit une bonne idée de faire venir quelqu'un comme le ministre pour écouter nos préoccupations en personne. Si nous allons renvoyer le projet plus ou moins selon les mêmes motifs, cela pourrait au moins provoquer encore le débat sur le pourquoi de notre position et sur le fait que ce n'est pas simplement une démarche de confrontation.

**Le sénateur Joyal:** Je suis tout à fait d'accord, monsieur le président. Et je vois le sénateur Smith qui fait signe que oui. Nous devrions essayer de concilier l'attitude des deux Chambres. Les



and we must follow the rule of the House. The rule of the House, as was mentioned this afternoon in the chamber, is through a conference.

**The Chairman:** It would be our first one since 1947, Senator Joyal.

**Senator Joyal:** I know. However, if you read Marleau and Montpetit's *House of Commons: Procedure and Practice* — which is the bible — pages 674 to 676 explain the procedure that the House itself recognizes. It is a formal procedure. If we want to resolve this in the context of the sovereignty of each House, there is a procedure through which, if we insist on those amendments, we can reconcile in an amicable manner as Senator Smith and yourself have suggested.

**The Chairman:** I did not mean to imply that there was any limit on the number of messages that could go back and forth before — and if — we go to a conference. I am saying that we have to bear in mind that if this is not resolved, the bill dies.

**Senator Andreychuk:** The point I would like to make is that conference may be the last resort. We have been speaking to department officials and the minister obviously should know by now there is this conundrum between the two Houses. The minister, and the government that has a majority in both places, must understand that this is not good for Parliament.

No one has said that we are not in favour of the objective of the bill. Senator Joyal says that we have a difference of approach. With all the things the minister has on his plate, I am not sure it is crystal clear to him why there is a difference. The difference appears to be amendments as opposed to approaches. If the minister knew that, then we would know where we are.

I do not see the point of sending amendments back and forth and escalating to a conference. It would seem to me the impasse can be resolved by the minister. Therefore, I would urge that a discussion take place overnight.

**Senator Cools:** between the minister and us.

**The Chairman:** I just wanted to make this point. It has been drawn to my attention that, under ordinary circumstances, we probably would have had officials from the Department of Justice here. However, the meeting was posted as being in camera. Of course, it was not in camera but that probably indicated to them that they would not have gotten in.

We will this evening make an effort to get the minister and some officials here tomorrow. We start at 10:45 tomorrow morning.

**Senator Beaudoin:** Is it not possible to start at nine o'clock or ten o'clock? We have a lot of work to do.

deux Chambres ont pris position là-dessus, et nous devons suivre le règlement de la Chambre. Le règlement de la Chambre, comme on l'a dit cet après-midi à la Chambre, prévoit une conférence.

**Le président:** Ce serait notre première conférence depuis 1947, sénateur Joyal.

**Le sénateur Joyal:** Je le sais. Cependant, si vous lisez *La procédure et les usages de la Chambre des communes* de Marleau et Montpetit — la bible de la procédure — les pages 674 à 676 expliquent la procédure que reconnaît la Chambre elle-même. C'est une procédure officielle. Si nous voulons régler ce différend dans le respect de la souveraineté de chaque Chambre, il existe une procédure par laquelle, si nous insistons pour que ces amendements-là soient apportés au projet de loi, nous pourrions nous entendre à l'amiable, comme l'avait suggéré le sénateur Smith et vous-même.

**Le président:** Je ne voulais pas laisser entendre qu'il y avait une limite au nombre de messages qu'on pouvait envoyer de part et d'autre avant de tenir une conférence, le cas échéant. Ce que je dis, c'est qu'il faut se rappeler qu'à défaut de s'entendre, le projet de loi tombera à l'eau.

**Le sénateur Andreychuk:** Cette conférence-là pourrait être notre dernier recours. Nous avons eu des entretiens avec les fonctionnaires du ministère, et le ministre devrait évidemment déjà savoir qu'il y a ce problème entre les deux Chambres. Le ministre, et le gouvernement qui a une majorité dans les deux endroits, doivent comprendre que ce n'est pas bon pour le Parlement.

Personne n'a dit que nous ne sommes pas en faveur de l'objectif du projet de loi. Le sénateur Joyal dit que nous avons une différence d'approche. Comme le ministre a beaucoup de pain sur la planche, je ne suis pas certaine qu'il comprenne tout à fait pourquoi il y a cette différence. La différence prend la forme d'amendements plutôt que d'approches. Si le ministre savait cela, nous saurions où nous en sommes.

Je ne vois pas l'utilité de se renvoyer des amendements jusqu'à la tenue d'une conférence. À mon avis, le ministre peut nous sortir de l'impasse. Donc, je recommande vivement d'avoir des entretiens ce soir.

**Le sénateur Cools:** Entre le ministre et nous.

**Le président:** Je tiens à ajouter ce qui suit. On m'a fait savoir que normalement des fonctionnaires du ministère de la Justice seraient présents. Or, selon l'avis de convocation, la séance devait être à huis clos. Manifestement, elle ne l'est pas, mais cela les a sans doute menés à croire qu'on ne les aurait pas laissé entrer.

Nous allons essayer ce soir de faire venir le ministre et des fonctionnaires demain. Nous commencerons à 10 h 45 demain matin.

**Le sénateur Beaudoin:** Est-ce qu'on pourrait commencer à 9 heures ou à 10 heures? Nous avons fort à faire.

**The Chairman:** The problem is, senators, we have a set time. Unless we get some consensus to start at an earlier time —

**Senator Grafstein:** Mr. Chairman, this committee has been placed in an untenable position. The debate is adjourned, we have to come to committee and we have two days. You were very kind in the Senate the other day to say we shall take the time that is necessary. I think if we can use extraordinary efforts to allow ourselves another three quarters of an hour tomorrow morning that would give us time to think about this. I hope that the minister comes to address this because I do not think the officials can deal with this question.

**The Chairman:** Perhaps some of the more senior senators can help me out here. Is there any reason why, with the consent of the committee, we cannot start at an earlier time?

**Senator Stratton:** You have to get the permission of the whips on both sides.

**The Chairman:** Do you agree, Senator Stratton? I will talk to Senator Rompkey. We will look at ten o'clock and again it will depend on availability of this room. I cannot imagine anyone having it for an hour or 45 minutes. If so, we will find some other room and we will post it on your e-mail addresses.

**Senator Cools:** I am very curious. You say you are going to think on this tonight, but our time frame is extremely short. We need to be ready to report tomorrow by 1:30. I am trying to figure out what decisions you can possibly take tonight. Should they not be taken now, because the time frame is very short?

**The Chairman:** If we were to hamper ourselves with decisions this evening, people would claim we did not have an open mind tomorrow to meet with officials. You say 1:30 is the deadline for reporting. It is not, really. We must have the report in sometime before the adjournment tomorrow.

**Senator Cools:** We have to stop meeting at 1:30. We must adjourn by 1:30. Whatever decisions we are making have to be done by 1:30, even if the report shows up an hour later.

I also have to remind senators that Justice officials are out of the picture. This is not a message from the government; this is a message from the House of Commons. We could talk to the minister because the minister is a member of the House of Commons. However, constitutionally, let us remember this is not a proposition between government and us. This is between the House of Commons and us now. We have to proceed very carefully, so it is not just a matter of calling in the officials from the Department of Justice officials.

**Le président:** Le problème, sénateurs, c'est que l'heure est déjà fixée. À moins qu'on s'entende pour commencer plus tôt...

**Le sénateur Grafstein:** Monsieur le président, ce comité se retrouve dans une position inacceptable. On a ajourné le débat, nous devons assister aux séances du comité, et nous avons deux jours. C'était bien aimable de votre part l'autre jour au Sénat de dire que nous prendrions le temps qu'il nous faut. Je crois que si nous pouvons faire des efforts extraordinaires afin de nous permettre 45 minutes de plus demain matin, cela nous donnerait le temps de réfléchir. J'espère que le ministre viendra en parler, parce que je ne crois pas que les fonctionnaires soient capables de répondre à cette question.

**Le président:** Peut-être que des sénateurs plus anciens pourraient me venir en aide. Y a-t-il quelque chose qui nous empêcherait, avec le consentement du comité, de commencer plus tôt?

**Le sénateur Stratton:** Il faut l'autorisation des whips des deux côtés.

**Le président:** Êtes-vous d'accord, sénateur Stratton? Je parlerai au sénateur Rompkey. Nous envisagerons 10 heures, mais cela dépendra de la disponibilité de cette pièce. Je doute que qui que ce soit l'ait réservée pendant une heure ou 45 minutes. Si tel est le cas, nous trouverons une autre pièce et nous vous le ferons savoir par courriel.

**Le sénateur Cools:** Je suis très curieuse. Vous dites que vous allez y réfléchir ce soir, mais le délai est extrêmement court. Nous devons être prêts à faire rapport demain à 13 h 30. J'essaie de comprendre quelles sont les décisions que vous pouvez vraiment prendre ce soir. Ne faudrait-il pas les prendre maintenant, puisque le délai est très court?

**Le président:** Si nous nous limitons en prenant les décisions ce soir, on dirait que nous n'avions pas l'esprit ouvert demain en rencontrant les fonctionnaires. Vous dites que 13 h 30 est l'heure limite pour faire notre rapport. Ce n'est pas vraiment le cas. Il suffit de le déposer avant l'ajournement demain.

**Le sénateur Cools:** Le séance se terminera à 13 h 30. Il faudra lever la séance à 13 h 30. Toutes les décisions doivent être prises avant 13 h 30, même si le rapport est déposé une heure plus tard.

Je dois également vous rappeler, sénateurs, que les fonctionnaires du ministère de la Justice n'ont rien à voir avec ceci. Il s'agit d'un message de la Chambre des communes, et non du gouvernement. Nous pourrions parler au ministre parce que le ministre est un membre de la Chambre des communes. Par contre, sur le plan constitutionnel, n'oublions pas qu'il ne s'agit pas d'une proposition entre le gouvernement et nous. C'est entre la Chambre des communes et nous maintenant. Il faut agir avec prudence, donc il ne s'agit pas simplement de convoquer les fonctionnaires du ministère de la Justice.



**The Chairman:** Let me clarify that. I used the word “officials.” I did not mean to use the word officials. I was referring to members of the House of Commons — either the minister or the parliamentary secretary, or other members who may wish to come and talk to us.

The committee adjourned.

OTTAWA, Thursday, June 12, 2003

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 10:38 a.m. to consider that the Senate concur in the amendment made by the House of Commons to its amendment 4 to the Bill C-10B, to amend the Criminal Code (cruelty to animals); that the Senate do not insist on its amendments 2 and 3 to which the House of Commons has disagreed; and that the Message from the House of Commons concerning Bill C-10B, to amend the Criminal Code (cruelty to animals), be now referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

**Senator George J. Furey** (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

**The Chairman:** Honourable senators, the order of reference sent to us yesterday requires us to consider the message sent to the Senate by the House of Commons on the subject of Bill C-10B.

The order of reference sent to us on Tuesday requires us to consider the terms of Senator Carstairs' motion. Copies of both orders of reference were distributed at yesterday's meeting when we began our discussion concerning our reaction to the House of Commons' response to the amendments we had proposed.

We are permitted by the rules to go in camera to discuss our draft report should we feel the need to do so. We will discuss that matter at the end of the evidence that we hear today.

To reiterate the framework I outlined yesterday, we will concern ourselves with three amendments, numbers 2, 3 and 4 that were not accepted by the other place. Amendments 2 and 3 concerning the unnecessary death of an animal and Aboriginal practices, respectively, were rejected outright. Amendment 4, the colour of right provision, was amended by the House of Commons. As requested by the committee, the text of our proposed amendment has been placed aside the amendment put forth by the other place on one sheet of paper for easy comparison.

For the benefit of those who were not present yesterday, I will restate the three options that we have according to parliamentary practice and procedure.

**Le président:** Permettez-moi d'éclaircir ce malentendu. J'ai utilisé le mot «fonctionnaire.» Je n'avais pas l'intention d'utiliser ce mot-là. Je pensais plutôt aux membres de la Chambre des communes — que ce soit le ministre ou le secrétaire parlementaire, ou tout autre membre qui voudrait venir nous parler.

La séance est levée.

OTTAWA, le jeudi 12 juin 2003

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 10 h 38 pour étudier la possibilité que le Sénat agréé l'amendement apporté par la Chambre des communes à son amendement 4 au projet de loi C-10B, Loi modifiant le Code criminel (cruauté envers les animaux), que le Sénat n'insiste pas sur ses amendements 2 et 3, auxquels les Communes n'ont pas acquiescé et que le message de la Chambre des communes au sujet du projet de loi C-10B, Loi modifiant le Code criminel (cruauté envers les animaux) soit maintenant renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

**Le sénateur George J. Furey** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président:** Honorables sénateurs, l'ordre de renvoi que nous avons reçu hier nous oblige à examiner le message que la Chambre des communes a envoyé au Sénat a sujet du projet de loi C-10B.

L'ordre de renvoi que nous avons reçu mardi nous oblige à examiner les paramètres de la motion du sénateur Carstairs. Des copies des deux ordres de renvoi ont été distribuées à la réunion d'hier, où nous avons commencé à discuter de notre réaction à la réponse de la Chambre des communes aux amendements que nous avons proposés.

Le Règlement nous autorise à discuter à huis clos de la version provisoire de notre rapport, si telle est notre intention. Nous allons discuter de cette question à la fin des témoignages d'aujourd'hui.

Je reprends le cadre que j'ai défini hier. Nous allons nous intéresser aux trois amendements qui n'ont pas été acceptés par l'autre endroit, c'est-à-dire les amendements n<sup>os</sup> 2, 3 et 4. Le fait de causer la mort sans nécessité et les pratiques autochtones, respectivement, ont été rejetés. La Chambre des communes a amendé l'amendement 4, soit la disposition portant sur l'apparence de droit. À la demande du comité, le texte de l'amendement que nous avons proposé a été, pour fins de comparaison, placé sur une feuille à côté de celui proposé par l'autre endroit.

Au profit de ceux qui n'étaient pas présents hier, je vais rappeler les trois options qui s'offrent à nous selon la pratique et la procédure parlementaires.

For each of the three amendments we can accept the proposal made by the House, we can reject it by insisting on our original amendment or we can put forward some alternative wording to address our concerns with respect to a given section. This last option would be done with a view to reaching a compromise that we hope would cause the House of Commons to accept the amendment.

At our meeting yesterday, we agreed that we wished to hear from the minister to better understand the perspective of the other place. While the minister was unavailable, we are happy to welcome in his stead the Honourable Paul Macklin. With Mr. Macklin is Ms. Joanne Klineberg who has appeared before our committee on several occasions and needs no introduction. As well, we will hear from our counsel Mr. Mark Audcent and Mr. Michel Patrice.

I understand Mr. Macklin will proceed with a brief explanation of the perspective of the other place on the amendments proposed by the Senate. I will then open the floor to questions for a fulsome discussion with Mr. Macklin. We are under a great deal of pressure with respect to time and so I would ask Mr. Macklin to be as brief as possible. A number of senators want to ask specific questions pertaining to the amendments.

Mr. Macklin, please proceed.

**The Honourable Paul Macklin, M.P., Parliamentary Secretary to the Minister of Justice:** Honourable senators, I sincerely thank you for inviting me here today to talk about Bill C-10B and the amendments to the Criminal Code dealing with the cruelty to animals. Last week, as you are aware, my colleagues and I in the House considered the amendments made by you and your colleagues in the Senate. I know that you put in many hours of difficult and dedicated work to arrive at those amendments.

In that process of consideration, we also looked at your amendments. The amendments that we accepted completely satisfy the concerns of many of us who have continued concerns about negative impact of this proposed legislation on animal users such as hunters, farmers and animal researchers.

The addition of the defences in subsection 429(2) and the modification of the definition of "animal" alleviate all of the fears that were brought to our attention by those who could be affected by the bill. I can assure honourable senators that the bill, as it stands now, does have the support of the House. We greatly appreciate your fine work and contribution in helping to reassure Canadians that these amendments would not put their livelihoods at risk.

I have with me today several of my colleagues from the House of Commons who support the bill in its current form and who would also like to see it become law.

Without going further into detail, I think we should proceed with questions so that we are able to deal with your concerns.

Pour chacun des trois amendements, nous pouvons accepter la proposition de la Chambre, nous pouvons la rejeter en insistant sur notre amendement initial ou nous pouvons proposer une nouvelle formulation faisant droit à nos préoccupations au sujet d'un article donné. Si on opte pour cette dernière option, ce sera dans l'espoir d'en arriver à un compromis susceptible d'inciter la Chambre des communes à accepter l'amendement.

À l'occasion de notre réunion d'hier, nous avons convenu de notre volonté d'entendre le ministre pour mieux comprendre le point de vue de l'autre endroit. Si le ministre n'a pu se libérer, nous sommes heureux d'accueillir à sa place l'honorable Paul Macklin. M. Macklin est accompagné de Mme Joanne Klineberg, qui a comparu devant notre comité à quelques reprises et qui se passe de présentation. De même, nous allons entendre nos propres conseillers, M. Mark Audcent et M. Michel Patrice.

Je crois comprendre que M. Macklin va brièvement expliquer le point de vue de l'autre endroit à propos des amendements proposés par le Sénat. Nous allons ensuite passer à une période de questions et à une discussion complète avec M. Macklin. Nous sommes terriblement pressés par le temps, et j'invite donc M. Macklin à être aussi bref que possible. Un certain nombre de sénateurs souhaitent poser des questions précises concernant les amendements.

Monsieur Macklin, la parole est à vous.

**L'honorable Paul Macklin, député, secrétaire parlementaire du ministre de la Justice:** Honorables sénateurs, je vous remercie sincèrement de m'avoir invité à venir aujourd'hui vous entretenir du projet de loi C-10B et des amendements du Code criminel concernant la cruauté envers les animaux. La semaine dernière, comme vous le savez, mes collègues et moi avons étudié les amendements que vos collègues du Sénat et vous avez proposés. Je sais que vous avez consacré de nombreuses heures de travail difficiles et acharnées pour en arriver à ces amendements.

Dans le cadre de notre étude, nous avons également examiné vos amendements. Ceux que nous avons acceptés répondent parfaitement aux préoccupations de bon nombre d'entre nous, qui continuent d'avoir des inquiétudes à propos de l'impact négatif du projet de loi sur les utilisateurs légitimes des animaux, c'est-à-dire les chasseurs, les agriculteurs et les chercheurs.

L'ajout de moyens de défense au paragraphe 429(2) et la modification de la définition d'«animal» atténuent toutes les craintes qui ont été portées à notre attention par les personnes susceptibles d'être touchées par le projet de loi. Je tiens à vous assurer, honorables sénateurs, que le projet de loi, selon son libellé actuel, bénéficie du soutien de la Chambre. Nous vous sommes tout à fait reconnaissants du bon travail que vous avez fait et de la contribution que vous avez apportée pour convaincre les Canadiens que les amendements en question ne vont pas compromettre leur gagne-pain.

À mes côtés se trouvent aujourd'hui quelques-uns de mes collègues de la Chambre des communes qui sont favorables au projet de loi dans sa forme actuelle et aimeraient qu'il soit adopté.

Sans plus de détails, je pense que nous allons passer aux questions: nous pourrions ainsi apaiser vos inquiétudes.



**Senator Beaudoin:** We have to start with one of the five amendments. My concern is the question of colour of right. There is a certain disagreement and I want to know why the House proposes an amendment other than the one that was sent to the House of Commons.

**Mr. Macklin:** We take the position such that whether you look at 8(3) or 429(2), in both cases we are being superfluous. These defences apply in any event. This was brought home to us when we considered testimony, as I recall, by the Canadian Criminal Lawyers Association, who were asked about whether we needed to have those defences specifically identified in order to be effective defences for Bill C-10B.

Their response was that the only reason to include them would be to give further assurances to the individuals who are looking at the proposed legislation. From our perspective, whether we put in 8(3) or 429(2), in both cases it would be a way to give further assurances to those who would look at the bill.

**Senator Beaudoin:** We wanted to be sure that this would be included. The French version of this is "apparence de droit" which we think is a good thing to include, although justice officials have always said that it is not necessary. Justice officials use the argument that once you get rid of the question of property, then there is no need to have the rule of colour of right. Is that your reasoning?

**Ms. Joanne Klineberg, Counsel, Criminal Law Policy, Department of Justice Canada:** I am not sure that the department ever stated that colour of right is limited legally to property concepts, although that was the origin of it. As senators around this table have well pointed out, there is case law that supports the view that it can be a mistake of other kinds of law and not just about property rights. In the case law, it has evolved a little bit beyond just being related to property.

I do not think that particular view of colour of right will continue to apply because these offences are moving out of the part of the code that deals with property. Colour of right is generic; it is a common law defence; it covers a variety of different mistakes that could arise in respect of any kind of offence; and it will continue to have application to these offences where they are now, in the new Part 5.1.

**Senator Beaudoin:** That is why you said, "to the extent that it is relevant."

**Ms. Klineberg:** Yes, and also because the defences in section 429(2), which are written in that section, apply to sections 430 to 446 of the Criminal Code, which is all of Part 11 and includes offences such as mischief, arson and other offences of that nature. The defences in that provision have a meaning or application that differs, depending on the kind of offence indicated. Adding the words "to the extent that they are relevant," provides the intent to signal that, insofar as they are

**Le sénateur Beaudoin:** Nous allons devoir commencer par un des cinq amendements. Ma préoccupation concerne la question de l'apparence de droit. On note un certain désaccord, et j'aimerais savoir pourquoi la Chambre propose un amendement différent de celui qui a été envoyé.

**M. Macklin:** Que l'on prenne le paragraphe 8(3) ou le paragraphe 429(2), nous sommes d'avis que, dans les deux cas, la disposition est superflue. Ces moyens de défense s'appliquent de toute façon. C'est ce que nous avons compris à l'étude du témoignage de la Canadian Criminal Lawyers Association, si je ne m'abuse, à laquelle on a demandé si, pour être efficaces, les moyens de défense devaient figurer expressément dans le projet de loi C-10B.

On nous a répondu que la seule raison d'inclure de tels moyens de défense serait de rassurer davantage les particuliers qui examinent le projet de loi. En ce qui nous concerne, que l'on introduise ou non l'article 8(3) ou l'article 429(2), il s'agirait dans les deux cas d'un moyen de rassurer les personnes qui examinent le projet de loi.

**Le sénateur Beaudoin:** Nous tenions à ce qu'une telle disposition soit incluse. C'est ce que, en français, on appelle l'«apparence de droit», aspect qu'il nous paraît utile d'inclure, même si des fonctionnaires du ministère de la Justice nous ont répété que ce n'était pas nécessaire. Ces derniers ont soutenu que, une fois supprimée la question de la propriété, on peut se passer de la règle de l'apparence de droit. Est-ce là notre raisonnement?

**Mme Joanne Klineberg, avocate, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice du Canada:** Je ne sais pas de façon certaine que le ministère n'ait jamais affirmé que l'apparence de droit se limite, en droit, aux notions de propriété, même si c'est là qu'on en trouve l'origine. Comme les sénateurs réunis autour de la table l'ont bien montré, la jurisprudence montre qu'il peut s'agir d'une erreur d'autres types de droit et que la notion ne se limite pas qu'aux droits de propriété. En jurisprudence, la notion a évolué un peu et ne s'applique pas qu'à la seule propriété.

Je pense que cette conception particulière de l'apparence de droit continuera de s'appliquer puisque les infractions sortent de la partie du code portant sur la propriété. L'apparence de droit est une notion générique; il s'agit d'une défense en common law; elle s'applique à une diversité d'erreurs différentes pouvant se produire en rapport avec toutes sortes d'infractions; et elle continuera de s'appliquer à ces infractions à l'endroit où elle se trouve maintenant, c'est-à-dire la nouvelle partie 5.1

**Le sénateur Beaudoin:** C'est pour cette raison que vous dites «dans la mesure où ils sont pertinents».

**Mme Klineberg:** Oui, et aussi parce que les moyens de défense contenus au paragraphe 429(2), qui font partie de la disposition, s'appliquent aux articles 430 à 446 du Code criminel, qui est entièrement intégré à la partie 11 et comprend des infractions comme les méfaits, les incendies criminels et d'autres infractions de cette nature. Les moyens de défense contenus dans cette disposition ont une signification ou une application différente, selon le type d'infraction concerné. L'ajout des mots «dans la mesure où ils sont pertinents» indique que les moyens de défense

relevant to animal cruelty offences, they will continue to be relevant. Those are the offences for which the new provision will apply now.

**Senator Andreychuk:** Mr. Macklin, the current code contains a property section that includes the cruelty to animals provisions. We have taken that out and now common law defences are to apply. I find it rather curious when I hear from either the department or from the minister that this will be the interpretation. If you will permit me, I did sit as a judge and I took my responsibilities seriously. At that time, I always said: If everything stays the same, then I am bound by the previous case law. However, when you take a section and move it, you must have intended something different. If you slightly reword a defence, then you must mean something different. Even if the government quite fully puts its position forward to the benefit of the judges, the judges are still free to interpret as they see fit within the bounds of the law that they are obliged to interpret. Therefore, it is not just a comfort, and I do not think that the Criminal Lawyers Association said that it was.

I have often said it is a comfort because I think it would be to signal, very deeply, that we do not want the case law to be interrupted and that we want the colour of right to be there. If you start moving sections around, despite what the government intended, a natural consequence in the courts could be a different interpretation. One of those natural interpretations could be a narrowing of the defence or a different interpretation of the defence.

That is why, sir, with deference, what we were trying to do was to ensure that it would be as it was, that no one is changed in their position by virtue of the overall intent to make killing of animals unnecessarily a crime.

We knew that might jeopardize the defences so we worked for many months to come up with wording that would be even more certain than the House of Commons amendment or that of the previous ministry. We wanted to ensure that there would be no change, no expansion, no dilution, no narrowing of the defence. Your assurance that it is not intended is some comfort; however, it is not as complete as taking the Senate defence, because that would be a clear signal to the courts.

**Mr. Macklin:** Your perspective has been shared by the committee in the other place because it was that committee who inserted 8(3) on the basis that it felt it would be worthwhile for greater clarity to put some comfort in the bill itself.

Your "insecurity" concerning that issue is certainly something that was demonstrated in the other place. I suppose it comes down to a question of how we deal with it. You have brought forward a proposal. Frankly, we looked at your proposal and, we

en question demeureront pertinents tant et aussi longtemps qu'ils s'appliqueront aux infractions relatives à la cruauté envers les animaux. Ce sont les infractions auxquelles la nouvelle disposition s'appliquera désormais.

**Le sénateur Andreychuk:** Dans le code actuel, monsieur Macklin, on trouve une disposition sur la cruauté comprenant des dispositions relatives à la cruauté envers les animaux. Nous les en avons sorties, et les moyens de défense en common law s'appliquent déjà. Il m'apparaît plutôt curieux d'entendre le ministère ou le ministre dire que telle sera l'interprétation. Si vous me le permettez, j'ai été juge et j'ai pris mes responsabilités au sérieux. À l'époque, je me disais toujours: si rien n'a changé, je suis liée par la jurisprudence existante. Si vous avez déplacé une disposition, c'est forcément parce que vous aviez une intention différente. Lorsqu'on reformule légèrement un moyen de défense, c'est forcément parce qu'on a une intention différente. Même si le gouvernement expose en détail sa position au bénéfice des juges, ces derniers demeurent libres d'interpréter ce qu'ils jugent nécessaire d'interpréter compte tenu des limites du droit qu'ils sont tenus d'interpréter. Par conséquent, il ne s'agit pas d'assurance, et je ne pense pas que ce soit ce que cette association des criminalistes ait dit.

J'ai souvent dit qu'il est réconfortant de disposer d'une garantie parce que, à mon avis, la disposition signale, très profondément, que nous ne voulons pas que la jurisprudence soit interrompue et que nous tenons à ce que la notion d'apparence de droit soit présente. Lorsqu'on commence à déplacer des dispositions, les tribunaux auront naturellement tendance à en arriver à des interprétations différentes, quelles qu'aient été les intentions du gouvernement. Un rétrécissement des moyens de défense ou une interprétation différente de ces derniers constituerait l'une de ces interprétations naturelles.

Avec tout le respect que je vous dois, monsieur, voilà pourquoi nous tentons de faire en sorte que rien ne bouge, que personne ne voie sa situation changer au motif de l'intention générale et que le fait de causer la mort d'un animal sans nécessité devienne un crime.

Sachant que nous risquons de compromettre les moyens de défense, nous avons travaillé pendant des mois à l'établissement d'un libellé qui nous procurerait une certitude encore plus grande que celui de l'amendement de la Chambre des communes ou de celui du ministre précédent. Nous voulions nous assurer qu'il n'y aurait ni changement, ni expansion, ni dilution, ni rétrécissement du moyen de défense. Vous nous donnez l'assurance que telle n'est pas l'intention, ce qui est rassurant; cependant, ce n'est pas aussi complet que le moyen de défense proposé par le Sénat, qui enverrait un signal clair aux tribunaux.

**M. Macklin:** Le comité de l'autre endroit partageait votre point de vue parce qu'il a introduit le paragraphe 8(3), ce dernier en étant venu à la conclusion qu'il serait utile, pour plus de certitude, d'assortir le projet de loi lui-même de garanties.

L'«insécurité» que vous inspire cette question s'est indubitablement fait sentir à l'autre endroit. Je suppose que tout est de savoir comment y remédier. Vous avez fait une proposition. Franchement, nous l'avons examinée et nous en



felt, subject to some change, for reasons that I believe are made known — if not, I am happy to do so — that we could modify the 429 defence and put it in. I am sure you are aware of the reverse onus problem that would develop. We are already of the opinion that there is a concern with the reverse onus under our Constitution. In fact, in almost every case where there is a reverse onus, the court is declaring it to be invalid.

As a result, the way your amendment is worded would — in our opinion — subject it to a court challenge almost immediately upon coming into force, based on the reverse onus section that you put in. Our concern was to try to deal with that and accept the fact that you wanted to use this preferential way of giving further assurance.

We had to look at this from the perspective of accepting the principle that you are looking for further assurances; but let us not walk into a position where we are simply asking for a court challenge in the post-Charter era. Let us say we would take the defences that were reflected in 429(2) rather than your wording of “no person shall be convicted of an offence under this Part where he” — that would be the accused — “proves that he acted with legal justification or excuse or with colour of right.”

The purpose in us looking at that wording was to try to accept your principle, but rather than put ourselves in a position of some jeopardy, we felt it would be wiser to take the defences from that section and put them into our modified section.

**Senator Andreychuk:** I do not want to monopolize this debate. However, I think that while we raised the problem of the reverse onus, we satisfied ourselves that it was not — I thought that was the department’s position — a reverse onus in the way you have described it, because it is for the Crown to establish the absence of the legal justification or excuse or colour of right.

Even if that is not your position, it is an evidentiary thing. That is basically the point. I have not seen the trend that the courts are not accepting reverse onus. I think there is in our law a basic principle that an accused is innocent until proven guilty. However, there has been use of reverse onus, justifiably, and it has withstood the Charter test. While we questioned it at the start, I think we were comfortable at the end that it was an appropriate use of reverse onus. I did not even believe where we ended up was a reverse onus.

**Mr. Macklin:** I would defer to Ms. Klineberg.

sommes venus à la conclusion que, sous réserve de certains changements, pour des motifs qui, je crois, sont connus — sinon, je serai heureux de les connaître — nous pouvions modifier le moyen de défense inscrit à l’article 429 et l’inclure. Je suis certain que vous êtes au courant du problème d’inversion du fardeau de la preuve qui se poserait. Nous sommes déjà d’avis qu’un problème d’inversion du fardeau de la preuve se pose déjà aux termes de notre Constitution. En fait, dans presque tous les cas où on a affaire à une inversion du fardeau de la preuve, la Cour invalide la procédure.

Ainsi, la façon dont votre amendement est libellé prêterait selon nous le flanc, tout de suite après son entrée en vigueur, à une contestation devant les tribunaux, étant donné la disposition d’inversion du fardeau de la preuve que vous introduisez. Nous avons tenté de remédier au problème tout en acceptant le fait que l’ajout de garantie vous semble une solution préférable.

Nous avons dû aborder la question sans perdre de vue que nous acceptons le principe selon lequel vous cherchiez une garantie plus grande; évitons simplement d’inviter une partie ou une autre à contester les dispositions devant la loi dans l’après-Charte. Acceptons les moyens de défense contenus au paragraphe 429(2) de préférence à ce que vous proposez: «Nul ne peut être déclaré coupable d’une infraction prévue par la présente partie s’il — l’accusé, en l’occurrence — «prouve qu’il a agi avec une justification ou une excuse légale ou avec une apparence de droit».

Si nous avons examiné ce libellé, c’était pour tenter d’accepter le principe auquel vous tenez. Au lieu de nous placer en situation périlleuse, nous avons jugé sage de retirer les infractions de cette section pour les mettre dans la section modifiée par nos soins.

**Le sénateur Andreychuk:** Je ne veux pas monopoliser le débat. Si nous avons soulevé le problème de l’inversion du fardeau de la preuve, je pense toutefois que nous nous sommes persuadés — et je pense que c’est la position du ministère — qu’il ne s’agissait pas d’une inversion du fardeau de la preuve au sens où vous venez de le dire, parce que c’est à la Couronne qu’il incombe d’établir l’absence de justification et d’excuse légale ou d’apparence de droit.

Même si telle n’est pas notre position, il s’agit d’une question liée à la preuve. Voilà essentiellement le problème. Je n’ai pour ma part pas observé de tendance selon laquelle les tribunaux n’acceptent pas l’inversion du fardeau de la preuve. Dans le droit tel qu’on le pratique, il existe, je pense, un principe de base selon lequel l’accusé est innocent tant et aussi longtemps que sa culpabilité n’a pas été établie. Cependant, on a à bon droit eu recours à l’inversion du fardeau de la preuve, et de telles mesures ont été jugées conformes à la Charte. Même si nous nous sommes posé des questions au départ, je pense que nous en étions à la fin venus à la conclusion qu’il s’agissait d’un recours approprié à l’inversion du fardeau de la preuve. Je ne suis même pas convaincue que nous ayons fini avec une inversion du fardeau de la preuve.

**M. Macklin:** Je vais faire appel à Mme Klineberg.

**Ms. Klineberg:** There is little doubt that the words “where he proves that” do indeed constitute a reverse onus. “Where he proves” requires the accused to prove on a balance of probabilities that a defence applies. Since a number of Charter cases have come down that have struck that kind of language as unconstitutional, the government has been in the habit of not including that kind of language. If you had the impression from our previous testimony that those words did not establish a reverse onus, that was probably a miscommunication, for which I would apologize.

Whether or not a reverse onus is unconstitutional will depend on the cases that decide it. The particular reverse onus in section 429(2) has been held by a court — I believe the gaming court — to be unconstitutional. However, where those words occur elsewhere in the code, each occasion of those words has to be looked at on its own merits. *Prima facie*, the words “where he proves that” would be a violation of the presumption of innocence under the Charter and the government would be given an opportunity to justify the violation of the presumption of innocence under section 1. I do not know that they are in the habit of doing that much any more.

Reverse onus has been held to be constitutional under section 16 of the Criminal Code — the mental disorder provisions — but that is quite a different case from normal, general, common law applicable defences such as colour of right, legal excuse. For instance, there is no reverse onus in the self-defence provisions or defence of property provisions. Mental disorder is a slightly different case, in which the government went to the effort of justifying that constitutional breach.

If I could move back to your previous point, Senator Andreychuk, you are persuasive in being concerned about whether or not existing case law will continue to be applied. I would argue that the current formulation that cross-references the defences in section 429(2) better achieves your objective than recreating the defences in a new clause 182.5. By cross-referencing section 429(2) I would submit that you send a much clearer indication to the courts that the case law under section 429(2) continues to apply because it is those very defences that you are saying are available. However, if you rewrite legal justification, excuse or colour of right in other sections of the code, then there is more of a question about whether case law under section 429(2) is carried with it or not. I would suggest that this way it is actually clearer, that all that old case law comes with.

**Mme Klineberg:** Il fait peu de doute que les mots «s’il prouve qu’il» constituent en réalité une inversion du fardeau de la preuve. «S’il prouve qu’il» oblige l’accusé à prouver, suivant le principe de la prépondérance des probabilités, qu’un moyen de défense s’applique. Puisque, au terme d’un certain nombre de causes liées à la Charte, ce type de formulation a été jugé inconstitutionnel, le gouvernement a pris l’habitude de ne pas y recourir. Si, à la lumière de nos témoignages antérieurs, vous avez eu l’impression que ces mots ne constituaient pas une inversion du fardeau de la preuve, il y a probablement eu un malentendu, ce dont je vous prie de nous excuser.

La question de savoir si une inversion du fardeau de la preuve est ou non inconstitutionnelle sera fonction des causes à propos desquelles la question est tranchée. L’inversion du fardeau de la preuve en question, soit celui du paragraphe 429(2) a été jugée inconstitutionnelle par une cour — il s’agit, si je ne m’abuse, de la «gaming court». Cependant, là où ces mots se retrouvent dans le code, on doit chaque fois les examiner au mérite. À première vue, les mots «s’il prouve qu’il» constitueraient une violation de la présomption d’innocence au regard de la Charte, et le gouvernement aurait la possibilité de justifier la violation de la présomption d’innocence aux termes de l’article premier. À ma connaissance, il n’a plus beaucoup l’habitude de le faire.

On a jugé que l’inversion du fardeau de la preuve était constitutionnelle aux termes de l’article 16 du Code criminel — les dispositions qui touchent les troubles mentaux —, mais il s’agit d’une question sensiblement différente des moyens de défense normaux, et généraux applicables en common law, par exemple l’apparence de droit et l’excuse légale. À titre d’exemple, l’inversion du fardeau de la preuve ne s’applique pas aux dispositions touchant l’autodéfense ni la défense de la propriété. Les désordres mentaux constituent une affaire légèrement différente, où le gouvernement s’est donné la peine de justifier un manquement à la Constitution.

Permettez-moi, sénateur Andreychuk, d’en revenir au premier point que vous avez soulevé. Vous êtes convaincante lorsque vous affirmez que c’est le fait de savoir si la jurisprudence existante continuera ou non de s’appliquer qui vous inquiète. Pour ma part, je soutiendrais que la formulation actuelle, en vertu de laquelle les moyens de défense énoncés au paragraphe 429(2) font l’objet de renvois, est plus favorable à votre objectif que le fait de recréer les moyens de défense dans un nouvel article 182.5. En effectuant un renvoi au paragraphe 429(2), on envoie aux tribunaux un message beaucoup plus clair, me semble-t-il, c’est-à-dire que la jurisprudence relative au paragraphe 429(2) continue de s’appliquer puisqu’on affirme que ce sont ces moyens de défense-là qui existent. Si, en revanche, vous récrivez la justification légale, l’excuse ou l’apparence de droit dans d’autres articles du projet de loi, la question de savoir si la jurisprudence relative au paragraphe 429(2) s’applique ou non chaque fois se pose bien davantage. À mon avis, il est ainsi plus clair que la disposition s’accompagne de toute l’ancienne jurisprudence.



**Senator Andreychuk:** I think our discussions yesterday clearly point out using words “as is relevant “ are not as clear as the way that we did it.

**Senator Joyal:** It could be argued in court. Somebody would have to decide what is relevant and what is not relevant.

**Senator Andreychuk:** Somebody would have to decide what is relevant according to which test, et cetera.

**Senator Beaudoin:** That is very basic.

**The Chairman:** I want to recognize the presence of some of our colleagues from the House of Commons: Mr. Janko Peric, Mr. John Efford. I believe we have with us as well Mr. Paul Steckle, Ms. Rose-Mary Ur, and Mr. Andrew Telegdi.

Welcome.

**Senator Smith:** In respect of this colour of right issue, I do not have the transcript of Mr. Mosley's evidence before us, however, I recall, when there was some discussion about specifically referring to colour of right, that he thought it could be problematic. As there is a great body of jurisprudence that exists, if you start specifically identifying it in one statute or one particular thing, some people might leap to the conclusion that it no longer applies in other situations where it has not been specifically referenced. I would invite you to enlarge on that, if my recollection is correct, as to whether that is a relevant concern.

**Mr. Macklin:** It definitely is a concern because every time that you do something, as Senator Andreychuk suggested, the judge always asks the question, what message is being sent in this particular case? That is why the preference would be not to have those references in there, but rather to rely upon the application of section 8(3) in its general application throughout the code. That was the original thought and the original plan.

Again, this is where you get into a conflict of trying to balance the individual's concerns with the effect. There are two different questions at hand: what is the effect of sections 8(3) or 429(2), and what, in fact, do we see as the concerns expressed by those who would view this section? This particular piece of legislation in its many forms has been around for two Parliaments. Obviously, a great deal of consideration has gone into the process.

The concerns of those who are seeking defences have been a very high level of concern throughout the debate on this issue. Based on what you recommended to us and what we adopted, we seem to have arrived — at least within those groups that are communicating with us — at a level of comfort that is acceptable to them, particularly those in the farming, fishing and medical research areas. Obviously, that was of some significant concern.

**Le sénateur Andreychuk:** Je pense que les discussions que nous avons eues hier montrent clairement que l'utilisation des mots «dans la mesure où ils sont pertinents» ne sont pas aussi clairs que ce que nous avons établi.

**Le sénateur Joyal:** On pourrait le soutenir devant un tribunal. Quelqu'un aurait alors à décider de ce qui est pertinent et de ce qui ne l'est pas.

**Le sénateur Andreychuk:** Quelqu'un aurait à décider ce qui est pertinent compte tenu de quel critère, et ainsi de suite.

**Le sénateur Beaudoin:** C'est très fondamental.

**Le président:** Je tiens à souligner la présence de certains de nos collègues de la Chambre des communes: M. Janko Peric, M. John Efford. Je pense que nous comptons aussi parmi nous M. Paul Steckle, Mme Rose-Mary Ur et M. Andrew Telegdi.

Soyez les bienvenus.

**Le sénateur Smith:** En ce qui concerne la question de l'apparence de droit, je n'ai pas devant moi la transcription du témoignage de M. Mosley, mais je me souviens qu'il a dit croire, à l'occasion d'une discussion portant expressément sur l'apparence de droit, qu'il entrevoyait un problème. Comme il existe une jurisprudence abondante, certains, si on commence à la définir expressément dans une loi ou dans une disposition particulière, risquent de sauter à la conclusion que le principe ne s'applique pas dans d'autres situations où on n'y a pas expressément fait référence. J'aimerais, pour peu que mes souvenirs soient bons, savoir s'il s'agit ou non de préoccupations légitimes.

**M. Macklin:** Il s'agit à coup sûr d'une préoccupation parce que, chaque fois qu'on fait quelque chose, ainsi que le sénateur Andreychuk l'a laissé entendre, le juge se pose toujours la question suivante: quel message envoie-t-on dans ce cas particulier? Voilà pourquoi on préfère ne pas recourir à ces renvois dans ce cas-ci et s'en remettre plutôt à l'application du paragraphe 8(3) et à son application à tout le code. C'était l'idée et le projet initiaux.

Une fois de plus, on se retrouve face à un conflit, c'est-à-dire équilibrer les préoccupations des particuliers et l'effet. Deux questions différentes se posent: quel est l'effet des paragraphes 8(3) ou 429(2) et quelles sont, en réalité, les préoccupations que nous percevons chez ceux qui verront la disposition en question? Le projet de loi à l'étude et ses multiples incarnations ont été étudiés par deux Parlements. De toute évidence, le processus a fait l'objet d'un examen des plus poussés.

Tout au long du débat à propos de cet enjeu, les préoccupations des personnes soucieuses de prévoir des moyens de défense ont fait l'objet d'une très grande attention. Sur la foi de ce que vous avez recommandé et de ce que nous avons adopté, nous semblons en être arrivés — du moins aux yeux des groupes qui communiquent avec nous — à un niveau d'assurance acceptable pour ces personnes, en particulier celles du secteur agricole, de la pêche et de la recherche médicale. De toute évidence, il s'agissait là de préoccupations majeures.

**Ms. Klineberg:** I cannot add much more than what Mr. Macklin has suggested, but yes, it certainly was a consideration. From the start, we were concerned that the very existence of 429(2) led to the concern that some people had that if we take the words away, the defences do not apply anymore. The department's position all along had been that the defences are still available. Therefore, the amendment that was made in the House of Commons cross-references the defences that are already there and avoids recreating another set of them. We would hope that will do something to alleviate the demand to do that the next time and the next time, and continue to give rise to the concern that if the words are not there the individual does not have a defence. We do not believe that to be true.

**The Chairman:** Mr. Macklin, I want to move on to one of the other amendments. Perhaps I could start by asking a question; and then any other senator who wishes to take part in the discussion can feel free to jump in. Senator Grafstein, did you want to add something first?

**Senator Grafstein:** It is not on this point; it is on the general issue. This just arose out of Mr. Macklin's last answer. I am not a member of this committee and I have just been apprised of this. Therefore, I may not be up to speed on the technical ramifications. You said that the farming, fishing and medical communities are satisfied. Are the people involved in ritual slaughters, the clerics from the Muslim community and the rabbis from the Jewish community satisfied and are the Aborigines satisfied?

**Mr. Macklin:** The minister did address the Canadian Jewish Congress a little over a week ago. In discussions there, he felt he was able to assure the members of the Jewish community that the ritual processes would be permitted within the confines the bill as proposed, and that there would not be an issue. To my knowledge, no one has come back to suggest the contrary. While I have not specifically canvassed — and I do not know if the department has — I am not aware of anyone expressing concern to us from any of those groups that the bill, in its present form, will cause difficulty in that regard.

**The Chairman:** This perhaps leads to the question I was going to ask about 182.2(1)(c). Justice officials told us when we began our inquiry that this bill did not create any new law. In fact, its intent and purpose was to increase the penalties for those people who were cruel to animals, which is a policy and a philosophy that this committee wholly endorses and supports. However, when we look at 182.2(1)(c), we see that the bill does create a new law. It reads: "Every one commits an offence who wilfully or recklessly kills an animal without lawful excuse." That is not in the old bill.

**Mme Klineberg:** Je n'ai pas grand-chose à ajouter à ce que M. Macklin a dit, mais il est certain qu'on a tenu compte de ces préoccupations. Dès le départ, nous avons craint que l'existence même du paragraphe 429(2) soit à l'origine de l'inquiétude qu'avaient certaines personnes, c'est-à-dire que le fait de supprimer les mots faisait en sorte que les moyens de défense ne s'appliquaient plus. Tout au long du débat, le ministère a soutenu que les moyens de défense s'appliquaient toujours. Par conséquent, on trouve dans l'amendement de la Chambre des communes des renvois aux moyens de défense qui existent déjà, tout en évitant de créer une nouvelle série de moyens de défense. Nous espérons que cela aura pour effet d'atténuer le besoin de faire la même chose la fois suivante et la fois d'après, ce qui continuerait de faire naître les inquiétudes selon lesquelles l'absence des mots fait en sorte que la personne n'a pas de moyens de défense. Nous ne croyons pas que cela soit vrai.

**Le président:** Monsieur Macklin, je veux passer aux autres amendements. Peut-être pourrais-je commencer par poser une question; puis d'autres sénateurs souhaitant participer aux débats pourront intervenir. Sénateur Grafstein, vous vouliez d'abord ajouter quelque chose?

**Le sénateur Grafstein:** Ce n'est pas à ce sujet; je veux soulever une question générale. C'est la dernière réponse de M. Macklin qui me l'a inspirée. Je ne suis pas membre du comité, et je viens tout juste d'être mis au courant des enjeux. Il est possible que je ne sois pas au courant des ramifications techniques. Vous avez dit que les agriculteurs, les pêcheurs et les chercheurs du monde médical sont satisfaits. Les personnes qui se livrent à des abattages rituels, les clercs de la communauté musulmane et les rabbins de la communauté juive sont-ils satisfaits? Les Autochtones sont-ils satisfaits?

**M. Macklin:** Le ministre a pris la parole devant le Congrès juif canadien il y a un peu plus d'une semaine. Dans le cadre de ces discussions, il croit être parvenu à rassurer les membres de la communauté juive: aux termes de la loi, les procédures rituelles seront autorisées, et il n'y aura pas de problème. À ma connaissance, personne n'a affirmé le contraire. Je n'ai pas fait de sondages particuliers — j'ignore si le ministère l'a fait —, mais je ne connais personne de l'un ou l'autre de ces groupes qui dit craindre que le projet de loi, dans sa forme actuelle, posera les problèmes de cette nature.

**Le président:** Voilà qui me conduit peut-être à la question que j'allais poser au sujet de l'alinéa 182.2(1)c). Des représentants du ministère de la Justice nous ont dit, au début de notre étude, que le projet de loi n'entraînerait pas la création de nouvelles dispositions. En fait, il visait à rendre plus sévères les pénalités imposées aux personnes qui font preuve de cruauté envers les animaux, soit une politique et une philosophie que le comité approuverait et appuierait. À l'examen de l'alinéa 182.2(2)c), on constate cependant que le projet de loi crée une nouvelle disposition. En effet, il se lit comme suit: «Commet une infraction quiconque, volontairement ou sans se soucier des conséquences de son acte, tue un animal sans excuse légitime». Ce n'est pas dans l'ancien projet de loi.



There were two provisions for killing animals in the old bill — one for animals kept for commercial purposes and one for domestic animals. This creates a new offence for killing wild animals. Justice officials told us that once an individual committed this offence, he or she could then rely on the second part of the phrase that said you could do it with a lawful excuse.

In ordinary circumstances, we would tend to think that, for example, if a hunter in Newfoundland was out shooting moose — and doing it lawfully with a proper permit, in a proper area and at the proper time of the year — that would be a lawful excuse. However, we raised with Justice officials the prospect of *R. v. Jorgensen*, in which Justice Sopinka said that the use of a provincial permit is not valid when it comes to breaching a federal statute such as the Criminal Code.

That is why we explored in great detail with department officials why that section was in there. We were told the purpose of the section was to include the unnecessary killing of an animal, which they did not feel was covered in 182.2(1)(a), which says, “...caused unnecessary pain, suffering or injury to an animal.” Some of us feel the ultimate injury would be the death of the animal and it is covered there. However, to appease Justice officials — and not to create new law — we proposed an amendment that would add “unnecessary death” as well, and thereby import all of the defences set out in the *Menard* case by Justice Lamer.

Now we feel that, without any real reason, the Commons has just completely and totally rejected that reasoning.

**Mr. Macklin:** To the best of my understanding, there have been two defences involved. One is causing unnecessary pain and the other is killing without lawful excuse. I believe those two have been in existence and that, in fact, we are just codifying them in this fashion. As to what the department said before, I would defer to Ms. Klineberg to respond to that question.

**The Chairman:** To clarify, Mr. Macklin, no one takes issue with the fact that you are not permitted to kill an animal in a vicious or mean or cruel fashion. That is not the issue. The issue here is that, if people who are going about their ordinary normal business of killing animals in ways that are permissible, such as hunting, they could find themselves in trouble if they wave their provincial permit as their lawful excuse. Justice department officials told us as well not to worry about that because it is a common law right to hunt.

Dans l'ancien projet de loi, on trouve deux dispositions concernant le fait de tuer des animaux — l'une concerne les animaux élevés à des fins commerciales, et l'autre, les animaux domestiques. La disposition que je viens de citer crée une nouvelle infraction en rapport avec le fait que de tuer un animal sauvage. Des représentants du ministère de la Justice nous ont dit que la personne qui se rend coupable d'une telle infraction peut ensuite invoquer la deuxième partie de la phrase qui dit qu'on peut le faire avec une excuse légitime.

Dans des circonstances ordinaires, nous aurions tendance à penser, par exemple, que le chasseur de Terre-Neuve qui tue un orignal — et qui, ce faisant, respecte la loi, c'est-à-dire qu'il possède un permis en bonne et due forme et qu'il se trouve dans une région où la chasse est permise à une époque de l'année où elle l'est — a une excuse légitime. Cependant, nous avons soulevé auprès des représentants du ministère de la Justice l'application possible de l'arrêt *R. c. Jorgensen*, dans lequel le juge Sopinka a affirmé qu'on ne peut invoquer l'utilisation d'un permis provincial à la suite d'une infraction aux termes d'une loi fédérale, comme le Code criminel.

Voilà pourquoi nous avons étudié en détail avec ces représentants la présence de la disposition dans le projet de loi. On nous a dit qu'elle avait pour but d'inclure le fait de tuer un animal sans nécessité, aspect qui, selon eux, n'était pas visé par l'alinéa 182.2(1)a), où on lit: «...causée une douleur, souffrance ou blessure, sans nécessité». Certains d'entre nous sont d'avis que la mort de l'animal constitue la blessure ultime et que cet aspect est touché ici. Cependant, pour rassurer les représentants du ministère de la Justice — sans pour autant créer une nouvelle disposition —, nous avons proposé un amendement ayant pour effet d'ajouter aussi les mots «mort sans nécessité», ce qui aurait pour effet d'importer tous les moyens de défense définis par le juge Lamer dans l'arrêt *Menard*.

Les Communes, sans vraiment de raison, ont catégoriquement et totalement rejeté ce raisonnement.

**M. Macklin:** Au meilleur de ma connaissance, deux moyens de défense étaient en cause. L'un concerne le fait de causer une douleur sans nécessité, et l'autre, celui de tuer sans excuse légitime. Je crois que les deux existent déjà et que, en fait, nous ne faisons que les codifier de cette façon. Quant à ce que le ministère a dit auparavant, je vais laisser à Mme Klineberg le soin de répondre à la question.

**Le président:** Pour que tout soit bien clair, monsieur Macklin, personne ne conteste le fait qu'il est interdit de tuer un animal de façon sauvage, méchante ou cruelle. Là n'est pas le problème. Le problème, c'est que des personnes qui, dans le cadre de leurs activités ordinaires normales, tuent les animaux par des moyens autorisés, par exemple la chasse, risquent d'avoir des ennuis si elles brandissent leur permis provincial à titre d'excuse légitime. Des représentants du ministère de la Justice nous ont dit de ne pas nous en faire à ce sujet parce que le droit de chasser est reconnu en common law.

However, if we codify the offence and call it now a criminal offence in the Criminal Code, I would not be too comfortable relying on common law defence for something that has now been codified.

**Mr. Macklin:** I will let Ms. Klineberg respond for the department.

**Senator Adams:** Ms. Klineberg has been here five or six times as a witness. It is like listening to a broken record with the officials who were here. She is a lawyer, she has been telling us the same thing. We are not going anywhere. We heard that thing is on the records and everything. I think the only thing we should do right now is let them tell us why.

**The Chairman:** Mr. Macklin, I appreciate the fact that for some technical matters you will definitely need to rely on officials. I have no problem with that and I do not think any senators do. To address Senator Adams' problem, I will ask you a specific question about how you dealt with this in the House of Commons.

One of the points you made with respect to this amendment was that the use of the term "unnecessary death" was illogical and would lead to confusion. Perhaps you would like to comment on that?

**Mr. Macklin:** Most of the groups of interest have been trying to prevent us from making amendments that change, from their perspective, the way in which they have felt comfortable in the past. They find that there has been judicial interpretation of the various phrases and words.

With regard to this particular section and the reference to "unnecessary," unnecessary has been used in reference to pain. It means "no more pain than necessary," taking into account the objective sought. That is generally how it has been interpreted.

Once you take a term within that section and recreate it descriptively, obviously it is open for new interpretation, or some transference of the original interpretation relating to pain. The transference in this case simply does not work in terms of "unnecessary" pain because the only relevant question is whether there was a good reason for killing. We felt that if you wanted to carry as much of the meaning as possible in that section, the transference of "unnecessary," did not carry it. It is not necessarily something that would follow in a natural course of interpretation.

**The Chairman:** The problem that we had, Mr. Macklin, is that the word "unnecessary" actually imports the defences that one would normally rely on from the *Menard* case, as set out by Mr. Justice Lamer. The word "unnecessary" was not put in there out of the blue, it was put in specifically for that purpose.

I also wanted to ask was how do you feel the *Jorgensen* decision, granted it was a case regarding distribution of pornography where a retailer had permission from the Province

Si, en revanche, nous codifions l'infraction et que nous en faisons une infraction pénale au Code criminel, je ne serais pas trop à l'aise à l'idée de me fier à une défense en common law pour une infraction désormais codifiée.

**M. Macklin:** Je vais laisser à Mme Klineberg le soin de répondre au nom du ministère.

**Le sénateur Adams:** Mme Klineberg a déjà comparu devant nous à cinq ou six reprises. À écouter les représentants du ministère, on a l'impression d'un disque qui saute. À titre d'avocate, elle nous a répété la même chose. Nous n'allons nulle part. Ce qu'on nous a dit figure au compte rendu. Je pense que la seule chose qu'il leur reste à faire, c'est de me dire pourquoi.

**Le président:** Monsieur Macklin, je me rends compte que vous allez devoir faire appel à des représentants pour certaines questions techniques. Cela ne me pose pas de problème, et je crois qu'il en va de même pour les autres sénateurs. Pour en revenir au problème du sénateur Adams, je vais vous poser une question précise sur la façon dont vous avez abordé la question à la Chambre des communes.

L'un des points que vous avez soulevés en rapport avec le présent amendement, c'est que l'utilisation de l'expression «causer la mort sans nécessité» était illogique et prêtait à confusion. Peut-être pourriez-vous faire quelques commentaires à ce propos?

**M. Macklin:** La plupart des groupes d'intérêts ont tenté de nous empêcher de faire des amendements qui, de leur point de vue, ont pour effet de modifier la situation dans laquelle ils se sentent à l'aise. Ils estiment que les expressions et mots divers ont fait l'objet d'interprétations judiciaires.

En ce qui concerne cette disposition en particulier et l'allusion à la notion de «sans nécessité», on a utilisé «sans nécessité» en relation avec la douleur. Compte tenu de l'objectif recherché, elle signifie «plus de douleur que nécessaire». C'est généralement ainsi qu'on a interprété les choses.

Une fois qu'on prend une expression et qu'on la recrée à titre descriptif, elle devient de toute évidence ouverte à de nouvelles interprétations ou à certains transferts de l'interprétation initiale concernant la douleur. Dans ce cas-ci, le transfert ne fonctionne simplement pas du point de vue du fait de causer de la douleur «sans nécessité» puisque la seule question pertinente est de savoir si on avait une bonne raison de tuer. Aux fins d'application de la plus grande partie possible de cette disposition, nous avons jugé que le transfert de la notion de «sans nécessité» ne faisait pas l'affaire. Ce n'est pas une notion qui surgirait nécessairement dans le cours naturel d'une interprétation.

**Le président:** Le problème, monsieur Macklin, c'est que les mots «sans nécessité» importent effectivement les moyens de défense auxquels on ferait normalement appel à la suite de l'arrêt *Menard*, selon le juge Lamer. Les mots «sans nécessité», n'ont pas été utilisés là au hasard; on les y a mis à cette fin précise.

Je voudrais aussi vous demander ce que vous pensiez de la l'arrêt *Jorgensen*. Il s'agit, je vous le concède, d'une affaire qui concerne la distribution de matériel pornographique, laquelle impliquait un détaillant autorisé à faire de la distribution par la



of Ontario to distribute it. He was prosecuted and a federal court judge said he could not use a provincial licence to do that because it breached a federal code.

**Mr. Macklin:** In this case, I would like to refer to Ms. Klineberg for the response because of its technical nature and the fact that the argument was made that it is a departmental issue as represented to you.

**The Chairman:** Have you given any thought to whether it was necessary to include a whole new defence of killing an animal, and why it is there?

Our problem was this new offence attached with it: If you go out and kill a wild animal, you have committed a crime. If anyone charges you, you can go the next step and say you had a lawful excuse. Would it not have been covered under section 182(1)(a), where it says you cannot cause unnecessary injury? Would not the unnecessary death of an animal be the ultimate injury?

**Mr. Macklin:** It would be the ultimate injury, of course. Someone in this particular case could kill an animal without any pain that is beyond what was necessary. I think it creates a separate and distinct offence and does not necessarily get us into the question of trying to determine pain application in this case — in other words, trying to find gradients of pain. It is rather clear: If you kill the animal, do it in the most humane way possible and have a lawful excuse, you do not have to go through the process of dealing with the evidence required for section 182.2(1)(b).

**The Chairman:** Before we go to Senator Cools perhaps Ms. Klineberg can comment on the issue of *Jorgensen*.

**Ms. Klineberg:** You are absolutely right in your understanding of *Jorgensen* that the piece of paper that comes from the province is not, in itself, a legal excuse. The fact that the piece of paper from the province is not a legal excuse does not mean that there is no legal excuse. All *Jorgensen* stood for was that that piece of paper, in and of itself, was not a "get out of jail free card."

However, there is no absolutely no bar to an accused person raising anything else they might like to argue as a legal excuse. A common law right to hunt goes back eons.

**The Chairman:** We have already canvassed that. If you codify the offence how can you rely on a common law defence?

**Ms. Klineberg:** It would take a clear, stated intent from Parliament to codify that hunting is not a lawful activity.

**The Chairman:** We just said it here, killing an animal is an offence.

**Ms. Klineberg:** Killing an animal without a lawful excuse.

province de l'Ontario. Il a fait l'objet de poursuites, et un juge de la Cour fédérale a statué qu'il ne pouvait invoquer un permis provincial puisqu'il avait enfreint un code fédéral.

**M. Macklin:** Dans ce cas, je préférerais m'en remettre à Mme Klineberg pour la réponse, étant donné qu'elle est de nature technique et qu'on a établi qu'il s'agit d'une question ministérielle.

**Le président:** Avez-vous réfléchi à la nécessité d'inclure un moyen de défense entièrement nouveau pour le fait de tuer un animal? Vous êtes-vous demandé pourquoi il était dans le projet de loi?

Notre problème avait trait à la nouvelle infraction attachée à la disposition: la personne qui tue un animal sauvage a commis un crime. Si on vous poursuit, vous pouvez passer à l'étape suivante et dire que vous aviez une excuse légitime. L'alinéa 182(1)a), où on dit qu'on ne peut causer une blessure sans nécessité, n'aurait-il pas suffi? La mort sans nécessité d'un animal ne constitue-t-elle pas la blessure ultime?

**M. Macklin:** Il s'agirait, bien entendu, de la blessure ultime. Dans ce cas particulier, quelqu'un pourrait tuer un animal sans lui causer de douleur allant au-delà de ce qui est nécessaire. Je pense qu'on crée ainsi une infraction séparée et distincte, sans qu'on doive nécessairement déterminer l'application de la douleur dans ce cas particulier — en d'autres termes, tenter d'établir des degrés de douleur. C'est plutôt clair: si vous tuez l'animal, faites-le de la façon la plus humaine possible et assurez-vous d'avoir une excuse légitime, et vous n'aurez pas à passer par la procédure d'établissement de la preuve prescrite à l'alinéa 182.2(1)b).

**Le président:** Avant de passer au sénateur Cools, peut-être Mme Klineberg pourrait-elle faire un commentaire au sujet de l'arrêt *Jorgensen*.

**Mme Klineberg:** Votre compréhension de l'arrêt *Jorgensen* est tout à fait exacte. Le fait de brandir un document provincial ne constitue pas en soi une excuse légitime. Le fait que le document en question délivré par la province ne constitue pas une excuse légitime ne veut toutefois pas dire qu'il n'y a pas d'excuse légitime. Tout ce que dit l'arrêt *Jorgensen*, c'est que le document ne constitue pas en soi l'échappatoire permettant d'éviter la prison.

Cependant, absolument rien n'empêche un accusé d'invoquer d'autres arguments pouvant servir d'excuse légitime. Le droit de chasser reconnu en common law remonte à des lustres.

**Le président:** Nous avons déjà fait le tour de cette question. Si l'infraction est codifiée, comment s'en remettre à une défense en common law?

**Mme Klineberg:** On ne pourrait codifier que la chasse ne constitue pas une activité légitime que si le Parlement affirmait clairement que telle est son intention.

**Le président:** Nous venons tout juste de dire ici: le fait de tuer un animal est une infraction.

**Mme Klineberg:** Le fait de tuer un animal sans excuse légitime.

**The Chairman:** The lawful excuse does not work because of *Jorgensen*, but then you rely on your common law right, but you have codified the offence and now you want to rely on a common law defence?

**Ms. Klineberg:** There is an offence in the Criminal Code now that says "wilfully" killing cattle is an offence. That takes place every day in hundreds of farms across the country. There are ways of bringing in common law defences, understandings of what excuses are for doing something that looks on its face like a crime. Wilfully killing cattle, in itself, is not the end of story because you have a legal justification to do it.

In the same way, killing a wild animal is not the end of story. Parliament has gone the extra distance of putting, "without legal excuse" in the offence provision. It colours what the offence is. It is not, straight-out, a codification of a crime of killing animals, period, end of story.

The killing is qualified by "without a legal excuse" and I would submit that is not the same thing as codifying killing wild animals, as you are suggesting. It is nuanced and builds on the same type of wording in the Criminal Code now. Killing animals kept for a lawful purpose without a lawful excuse. That lawful excuse covers euthanasia; it covers the terminating of research animals.

**The Chairman:** I do not think we have heard anything different from what you said before, Ms. Klineberg. I guess we will have to agree to disagree on that one.

**Senator Andreychuk:** I continue to hear that we have a new offence and it has lawful excuse, and that that is not new because we have had lawful excuse in the definition. Once you put in a new offence with those words, you cannot naturally draw that lawful excuse will have the same meaning.

That is the point that we continue not to seem to get answered. It seems to be dismissed that it could never have the interpretation that we are putting to it. Well, with respect, that is the department's opinion. I have no idea why the House of Commons bought that opinion, because it is not the definitive answer in court. One would hope, but one cannot rely on it. What we were doing was greater certainty.

**Senator Cools:** I would like to welcome Mr. Macklin here. It is very unusual for me to have Mr. Macklin before a committee. I welcome him and say it is always a pleasure to have fellow Ontarians at committee. Many members will not know, but Mr. Macklin replaced Christine Stewart as a member after she retired from big "P" politics.

**Le président:** L'excuse légitime ne fonctionne pas à cause de *Jorgensen*. Mais il faut alors s'en remettre au droit en common law, mais vous allez codifier l'infraction. Et voilà que vous voulez vous en remettre à une défense en common law?

**Mme Klineberg:** Dans le Code criminel, on précise que le fait de tuer «volontairement» des bestiaux constitue une infraction. Pourtant, on le fait tous les jours dans des centaines d'exploitations agricoles du pays. Il y a des façons d'invoquer des moyens de défense en common law, des interprétations permettant d'excuser des actes qui, en soi, ont l'apparence de crimes. Le fait de tuer volontairement des bestiaux ne constitue pas en soi la fin de l'histoire puisqu'on a une justification légale de le faire.

De la même façon, tuer un animal sauvage n'est pas la fin de l'histoire. Le Parlement a pris une précaution additionnelle en assortissant la disposition où est définie l'infraction des mots «sans excuse légitime». Cela a pour effet de nuancer l'infraction. Il ne s'agit pas d'une codification directe faisant une infraction du fait de tuer des animaux, un point c'est tout.

On assortit la disposition des mots «sans excuse légitime», et je suis d'avis que cela n'équivaut pas à codifier le fait de tuer des animaux sauvages, comme vous le laissez entendre. La disposition est nuancée et s'inspire de formulations qu'on trouve aujourd'hui dans le Code criminel. Tuer des animaux élevés à des fins légitimes sans excuse légitime. Le fait d'euthanasier des animaux ou de tuer des animaux utilisés à des fins de recherche est visé par la notion d'excuse légitime.

**Le président:** Madame Klineberg, je ne crois pas avoir entendu quoi que ce soit de nouveau par rapport à ce que vous avez déjà dit. Je suppose que nous allons devoir nous entendre pour ne pas nous entendre à ce sujet.

**Le sénateur Andreychuk:** Je continue d'entendre dire qu'il y a une nouvelle infraction et qu'il y a la notion d'excuse légitime, ce qui n'a rien de nouveau, parce que la notion d'excuse légitime fait partie de la définition. Une fois qu'on introduit une nouvelle infraction en ces termes, on ne peut induire naturellement que l'excuse légitime aura la même signification.

Voilà la question à laquelle on semble incapable de nous répondre. On semble laisser croire qu'on ne pourrait jamais y prêter une telle interprétation. Eh bien, soit dit en passant, en tout respect, c'est l'opinion du ministère. Je ne m'explique pas du tout comment la Chambre des communes en est arrivée à une telle opinion puisqu'il ne s'agit pas de la réponse définitive devant la Cour. On peut l'espérer, mais on ne peut pas y compter. Nous cherchions simplement à clarifier les choses.

**Le sénateur Cools:** Je tiens à souhaiter la bienvenue à M. Macklin. Pour moi, il est très inhabituel de l'accueillir devant un comité. Je lui souhaite la bienvenue et je lui dis que c'est toujours avec plaisir que je retrouve des concitoyens de l'Ontario au comité. De nombreux membres ne le savent peut-être pas, mais M. Macklin a remplacé Christine Stewart à titre de député une fois qu'elle s'est retirée de la politique avec un grand «P».



I would also like to that on this committee we feel a little deprived of parliamentary and ministerial debate. The minister has not had a fulsome and lengthy debate with us on this matter. There are huge numbers of questions that we have wanted answered. I thought it was unfortunate that the minister did not come previously. What is happening here, perhaps, is that you may be getting the brunt of some of those unanswered questions. You could say we have been pining or longing for an exchange with a minister.

To add to that, in respect of what Senator Adams had to say a few moments ago, we have heard from the department's lawyers quite exhaustively on several occasions.

An additional fact to that is that today, this meeting, however, is not about the department's position. Mr. Macklin, you were asked to appear here not so much in your ministerial capacity as in your House of Commons capacity, because what is before us is a decision of the House of Commons, a message from the House of Commons. In actual fact, chairman, Ms. Klineberg has no constitutional authority here to speak for the mind of the House of Commons. She is free to advise —

**The Chairman:** Senator Cools, if I may, the committee has every right, constitutionally and otherwise, to bring whatever witnesses it wants before it. Mr. Macklin indicated to me at the beginning of the meeting, before the meeting started, that he would have Ms. Klineberg to assist him with some of the more technical details of the matter. I do not think you are going anywhere with this. Do you have a question?

**Senator Cools:** I was midstream of a sentence, chairman. I was saying that the constitutional position of the appearance today is different from previous ones because of what we are trying to glean here. We know very well the position of the department and the position of the minister. What we are trying to glean here is the nature of the disagreement between the House of Commons and us. That is the reference that is before this particular committee. I would just ask if we can speak in that vein, because any insights that you can give to us are helpful.

I am sure Mr. Macklin knows this bill has been burdened with all manner of difficulty for a long time. I have no doubt that he is interested in relieving some of those difficulties.

In respect of the questions that our chairman has raised in relation to amendment no. 2, we had quite a substantial debate in this place about it. What we were trying to do in that amendment — which the House of Commons rejected, and which is what I am trying to discover — was to mitigate this new provision that essentially was now creating a blanket prohibition against killing animals. That is totally new. That is what the chairman was just saying when he referred to this as a “new law and a new provision.”

Je tiens aussi à dire que, au sein du comité, nous nous sentons un peu privés de débat parlementaire et ministériel. Le ministre n'a pas débattu en long et en large de cette question avec nous. Il y a un très grand nombre de questions auxquelles nous souhaitons obtenir réponse. J'estime qu'il est malheureux que le ministre ne soit pas venu auparavant. Vous risquez peut-être de faire les frais du gros des questions qui demeurent sans réponse. Dites-vous que nous attendons depuis longtemps l'occasion d'échanger avec un ministre.

Par ailleurs, et j'en reviens à ce que le sénateur Adams a dit il y a quelques instants, nous avons entendu les avocats du ministère s'exprimer abondamment à quelques reprises.

S'ajoute à cela le fait que la réunion d'aujourd'hui ne concerne pas la position du ministère. Si on vous a invité ici, monsieur Macklin, c'est moins à titre de ministre que de député de la Chambre des communes puisque c'est une décision, un message de la Chambre des communes, que nous avons devant nous. Dans les faits, monsieur le président, Mme Klineberg n'a aucune autorité constitutionnelle d'exprimer la volonté de la Chambre des communes. Elle est libre de fournir des conseils...

**Le président:** Avec votre permission, Cools, le comité a tous les droits, constitutionnels et autres, de convoquer tout témoin qu'il lui plaît d'entendre. Au début de la réunion, avant même qu'elle ne débute, M. Macklin m'a informé du fait qu'il avait demandé à Mme Klineberg de lui venir en aide en rapport avec certains détails plus techniques du projet de loi. Je ne crois pas que ce genre de raisonnement vous mène nulle part. Vous aviez une question?

**Le sénateur Cools:** Monsieur le président, vous m'avez interrompue au beau milieu d'une phrase. Ce que je voulais dire, c'est que la position constitutionnelle de la comparution d'aujourd'hui est différente de celle des comparutions précédentes en raison des éléments que nous cherchons à recueillir ici. Nous connaissons très bien la position du ministère et celle du ministre. Ce que nous cherchons à comprendre ici, c'est la nature du désaccord entre la Chambre des communes et nous. Voilà la question qui se pose au comité. Je me demandais simplement si nous pourrions orienter la conversation dans ce sens puisque tout renseignement que vous nous communiquerez est susceptible de nous rendre service.

Je suis certaine que M. Macklin est au courant du fait que le projet en question fait l'objet depuis longtemps de toutes sortes de difficultés. Je suis convaincue qu'il a à cœur de remédier à certaines de ces difficultés.

En ce qui concerne les questions que notre président a soulevées à propos de l'amendement n° 2, nous avons eu à cet endroit-ci un débat considérable à ce sujet. Ce que nous cherchions à faire au moyen de cet amendement — que la Chambre des communes a rejeté, et c'est précisément ce que je cherche à comprendre —, c'était d'atténuer la portée de cette nouvelle disposition qui, essentiellement, crée une interdiction générale de tuer les animaux. C'est totalement nouveau. C'est ce que le président disait en parlant d'une nouvelle loi et d'une nouvelle disposition.

If you had a chance to look at the testimony, we had quite a lengthy exchange on these matters with Mr. Mosley. At the time, we made reference to the report of the Law Reform Commission, which recommended against a blanket prohibition against killing animals. There was quite a lengthy exchange in that committee, because our concern was that this new provision is part of a new conceptual framework and a new legal framework and it also a new structure in the Criminal Code. It is not helpful, I think, or sufficient to say that that major change could occur and the old system of the common law with the historical rights of hunting and enjoying the bounties of nature would stay constant. It is not possible that everything around the situation can change and that one element remains static.

This is such a small amendment — killing an animal without lawful excuse. There is no doubt in my mind that there are numerous people whose lifestyles will be affected by that. As the conceptual framework around this bill has indicated, it is the new legal landscape where a new species of beings called “animals” are being created in a new place in the Criminal Code. In our wisdom, we thought that to delete that particular line would help protect the numerous persons about whom we were concerned.

I think we share your concerns, Mr. Macklin, that we have moved into a different and an improved era in terms of treatment of animals. However, one would not want to see a farmer who has had an epidemic of rabbits on his property and who set out to cull them be charged because for that reason.

Mr. Macklin, you must be mindful that we have voted on many laws. I have no doubt about the new culture that is attempting to emerge in this country where every single gun is banned and where hunting is no longer a socially acceptable activity and so on. We hear this a lot here.

Also, Mr. Macklin, I made it my business to read some of the propaganda around the creation of this bill and what has been said —

**The Chairman:** Excuse me, Senator Cools. In the interests of time — and we will come back to that if you want — can we get to the question?

**Senator Cools:** My question is, what was in the mind of the members of the House of Commons when they chose to reject that particular amendment that we made in terms of removing the blanket prohibition? We wanted to protect — for both Aboriginals and ordinary non-Aboriginals — those ancient historical rights to enjoy the bounty of nature, as Mr. Justice Lamer laid out in *Menard*. That was in the minds of the committee members and the Senate when it adopted our proposition.

**Mr. Macklin:** Thank you, senator. First, I do not believe that all guns are banned or that we are in that position. I truly hope not.

Si vous avez eu l'occasion d'examiner les témoignages, vous savez que nous avons eu un long échange avec M. Mosley sur ces questions. À l'époque, il a fait référence au rapport de la Commission de réforme du droit, dans lequel on recommandait une interdiction générale du fait de tuer des animaux. Il y a eu à ce propos un long débat au comité: en effet, nous craignons que la nouvelle disposition ne s'inscrive dans un nouveau cadre conceptuel, un nouveau cadre juridique et aussi une nouvelle structure du Code criminel. À mon avis, il n'est ni utile, ni suffisant de dire que, en dépit d'un tel changement majeur, l'ancien système de common law avec les droits historiques de chasse et de jouissance des largesses de la nature n'avait pas bougé. Il n'est pas possible que tout change à propos de telle ou telle situation et qu'un élément unique demeure stable.

Il s'agit d'un si petit amendement — tuer un animal sans excuse légitime. Dans mon esprit, il ne fait aucun doute que le mode de vie de nombreuses personnes sera touché par cette disposition. Comme le montre le cadre conceptuel du projet de loi, il s'agit du nouvel environnement juridique dans lequel on crée, dans une nouvelle section du Code criminel, une nouvelle espèce appelée «animaux». Sagement, nous nous sommes dit que le fait de supprimer cette ligne en particulier aurait pour effet de protéger les nombreuses personnes dont le sort nous préoccupait.

Je pense que nous sommes d'accord avec vous, monsieur Macklin, pour dire que nous en sommes arrivés à une ère différente et plus humaine en ce qui concerne le traitement des animaux. Cependant, on ne voudrait pas qu'un agriculteur qui se met à abattre des lapins qui prolifèrent dans des proportions épidémiques sur sa propriété fasse l'objet de poursuites pour ce motif.

Monsieur Macklin, vous devez savoir que nous avons voté sur de nombreuses lois. Je n'ai pour ma part aucun doute à propos de la nouvelle culture dont on cherche à doter le pays, où toutes les armes sont interdites et où la chasse n'est plus considérée comme une activité socialement acceptable, et ainsi de suite. On nous le répète souvent ici.

De même, monsieur Macklin, je me suis donné pour tâche de lire une bonne part de la propagande qui entoure la création du projet de loi et de ce qui a été dit...

**Le président:** Pardonnez-moi, sénateur Cools. Dans l'intérêt de gagner du temps — et nous y reviendrons si vous le voulez —, pourriez-vous en venir à la question?

**Le sénateur Cools:** Ma question est la suivante: dans quel état d'esprit les députés de la Chambre des communes étaient-ils lorsqu'ils ont choisi de rejeter l'amendement que nous avons fait en supprimant l'interdiction générale? Nous voulions protéger — à l'intention des Autochtones et des non-Autochtones ordinaires — d'anciens droits historiques de jouir des largesses de la nature, comme le juge Lamer l'a indiqué dans *Menard*. C'est dans cet état d'esprit que les membres du comité et le Sénat ont adopté notre proposition.

**M. Macklin:** Merci, sénateur. D'abord et avant tout, je ne crois pas que toutes les armes soient interdites ni que nous nous trouvions dans une telle situation. J'espère sincèrement que non.



**Senator Cools: Not yet.**

**Mr. Macklin:** I would like to believe not. With respect to reflecting on your comments, clearly we are looking forward to a day when we do not have incidents such as occurred in my particular riding, which was one of the prompting factors to get this back on the program. A young man, in a village called Bewdley, decided to drag a dog behind his truck and wore the pads off the feet of that dog. It was a terrible incident.

All of us are here trying to go forward on the substantive issue: How do we deal with those who would mistreat animals? I understand that you want to ensure — and I think we all want to ensure — that those who deal with animals in lawful ways can pursue dealing with their animals. In those processes, they have to deal with the death of those animals. We want to make it clear as to how that can happen. We are trying, of course, to define a humane way of dealing with that. If the process being undertaken is not humane, obviously under section 182.2(1)(b) consideration will be given to prosecution.

If you are trying to capture the feeling and the flavour of the action taken by the other place, you should know that members there are of the belief that, within this country, we have lawful ways of dealing with all of the accepted professional and industrial practices that we have. Those practices also form a changing target. In other words, science improves; methods improve. I think back to my days on the farm. Our methods for dehorning and doing certain other functions on the farm have changed in some ways changed over time with the advent of new mechanisms and anaesthetics, et cetera.

As we look through the question, we must define the limits that will be placed and we must clearly define the other acts that one can perform. That is, the lawful excuses must be set out. Can both of our Houses ever establish definitively something that the courts will only interpret in one way? I suggest is that reasonable people will differ. We will never have an absolute answer to satisfy everyone. Within the House, we are of the belief that lawful excuse will include all of the normal processes that would have historically been protected under common law defences.

We believe that lawful excuse is basic to our Criminal Code and it follows logically that it should apply to these sections. It is not unreasonable to go further and insert a clause to reflect that belief. That is why we, too, and the committee in the other place, chose to find some means of bringing that forward.

We always try to find a balance. In going forward, we want to protect as much of the past as we can. Yet, we want to be as clear as we can. As part of the process, to some extent it was good to see the clarity the Senate amendment brought to the definition of "animal." You brought clarity there; there is no question about that. In the other place, of course, they looked at an expanded

**Le sénateur Cools: Pas encore.**

**M. Macklin:** Je me plais à croire qu'il n'en est rien. En ce qui concerne vos commentaires, il est certain que nous attendons avec impatience le jour où il n'y aura plus d'incidents comme celui qui s'est produit dans la circonscription. C'est l'un des incidents à l'origine de notre décision de revenir sur ce programme. Un jeune homme, dans un village appelé Bewdley, a décidé de tirer un chien derrière son camion et a littéralement usé les coussinets sous les pattes de l'animal. C'était un terrible incident.

Nous cherchons tous ici à en venir au fond du problème: que faire de ceux qui maltraitent des animaux? Je comprends que vous teniez — et je crois que nous sommes tous d'accord — à ce que les personnes qui utilisent les animaux de façon légitime puissent continuer de le faire. Dans le cadre de ces procédures, ces personnes doivent se préoccuper de la mort des animaux en question. Nous tenons à établir clairement comment les choses peuvent se passer. Bien entendu, nous essayons d'établir une façon humaine de faire face à cette situation. Si la méthode utilisée n'est pas humaine, on envisagera de toute évidence d'intenter des poursuites en application de l'alinéa 182.2(1)b).

Si on tente de saisir le sentiment de l'autre endroit et l'intention qui sous-tendait les mesures prises, vous devriez savoir que les députés sont d'avis que, au pays, il existe des façons de composer avec l'ensemble des pratiques professionnelles et industrielles reconnues. Ces pratiques constituent elles aussi une cible mouvante. En d'autres termes, les données scientifiques s'améliorent, au même titre que les méthodes. Je me souviens de l'époque où je vivais à la ferme. Avec l'avènement de nouveaux mécanismes, des anesthésiques, et ainsi de suite, les méthodes utilisées pour écorner le bétail et effectuer certaines autres tâches sur la ferme ont, à maints égards, changé au fil du temps.

En examinant la question, nous devons définir les limites qui seront imposées et les autres actes permis. On doit en somme définir les excuses légitimes. Les deux Chambres réussiront-elles un jour à établir de façon définitive des dispositions que les tribunaux n'interpréteront que dans un seul et même sens? Pour ma part, je suis d'avis que des personnes raisonnables divergeront d'opinion. Nous n'allons jamais trouver de réponse absolue qui donne satisfaction à tout le monde. À la Chambre, nous pensons que l'excuse légitime comprendra toutes les procédures normales qui, historiquement, auraient été protégées en vertu des moyens de défense en common law.

Nous pensons que l'excuse légitime est à la base de notre Code criminel, et il s'ensuit logiquement qu'elle devrait s'appliquer aux dispositions en question. Il n'est pas déraisonnable d'inclure dans le projet de loi une disposition qui rende compte de telles croyances. C'est pourquoi le comité de l'autre endroit et nous aussi avons jugé bon de trouver un moyen de faire passer cette idée.

Nous tentons toujours de parvenir à un équilibre. En allant de l'avant, nous tenons à préserver le passé le plus possible. Pourtant, nous tenons à ce que les choses soient le plus claires possible. Dans le cadre du processus, on a, jusqu'à un certain point, apprécié la clarté que l'amendement proposé par le Sénat apportait à la définition d'"animal". Là, vous avez clarifié les

version to cover future changes in science and the understanding of animals. However, for greater certainty, you made a great point, as far as I am concerned, with respect to the definition of "animal." Both sides are trying to ascertain that historic defences are available.

I have represented as well as one can the position of the House and members' feelings. In other words, there is historical lawful excuse. How should the law express that? It is expressed by incorporating a defence, whether it is section 8(3) or 429(2). Section 8(3) was thought to be broader by the House, but it is up to each one's interpretation.

That is the general feeling from the House perspective. We tried as much as possible to keep things simple and clear. As we know, every time we change, it is difficult to maintain that.

**Senator Joyal:** In your discussion with your colleagues in the House, did you take into account the report of the Law Commission of Canada on the specific amendments to the Criminal Code? This commission clearly states that it does not, for instance, criminalize the killing of animals because any such message would be thoroughly diluted by all the exceptions to it, would appear hypocritical in theory and would work unfairly in practice. Instead, it focuses on the central idea of unnecessary cruelty and aims not so much to protect and preserve animal life but rather to ensure its humane treatment.

The Law Commission of Canada — and we have been influenced by them — thought that the way to protect animals could be achieved without creating the offence that we have now in proposed amended section. That opinion had an influence on our thinking; there is no doubt about that and for obvious reasons. The Law Commission of Canada has some bearing on issues in the Criminal Code.

**Mr. Macklin:** I am not aware of any witnesses who came forward in our place — and I am not sure if I have canvassed every possibility in your place — to suggest that the section itself should be removed. I do not recall that happening. We obviously have the right to consider and to debate — that is what this place is all about. However, the reality is that it was never raised as an issue, to my knowledge, through the witnesses. We gather a lot from our witnesses. We rely upon them to have a critical eye when it comes to their areas of concern.

Perhaps the answer is in the simplicity of what we are stating here. People can find some comfort in being able to look at "lawful excuse." They will know what is lawful, in a general sense, when they go through the process of how one kills an animal. They have a sense of what that is. In other words, what are we trying to capture within these amendments and this bill? We are trying to capture a sense of clarity for those who would rely upon it. The bill should not deal only with negativity. Most people

choses, cela ne fait aucun doute. À l'autre endroit, bien entendu, on a étudié la possibilité d'adopter une vision élargie qui s'appliquerait à des changements futurs des données scientifiques et de la compréhension qu'on a des animaux. Cependant, vous avez, dans l'intérêt de la clarté, soulevé un point concernant la définition d'«animal» qui m'apparaît à moi des plus importants. Des deux côtés, on cherche à faire en sorte que les moyens de défense historiques demeurent disponibles.

J'ai présenté du mieux que j'ai pu la position de la Chambre et les sentiments des députés. En d'autres termes, il existe une excuse légitime historique. Comment devrait-on exprimer cette excuse en droit? On l'exprime en incluant un moyen de défense, qu'il s'agisse du paragraphe 8(3) ou du paragraphe 429(2). La Chambre a jugé que l'article 8(3) était plus général, mais chacun est libre d'interpréter les choses à sa façon.

Tel est donc le sentiment général à la Chambre. Dans la mesure du possible, nous avons tenté de faire en sorte que les choses demeurent claires et simples. Comme nous le savons, il n'est pas toujours facile d'y parvenir lorsqu'on apporte des changements.

**Le sénateur Joyal:** Dans les discussions que vous avez eues avec vos collègues de la Chambre, avez-vous tenu compte du rapport de la Commission du droit du Canada sur les amendements précis du Code criminel? Cette commission affirme clairement que le code, par exemple, ne fait pas une infraction du fait de tuer des animaux parce qu'un tel message serait fortement dilué par toutes les exceptions applicables. On tiendrait de telles dispositions pour hypocrites en théorie et inévitables en pratique. On met plutôt l'accent sur l'idée centrale de cruauté sans nécessité, et on cherche moins à protéger et à préserver la vie des animaux qu'à leur assurer un traitement humain.

La Commission du droit du Canada — qui nous a influencés — s'est dit qu'on pourrait protéger les animaux sans créer la nouvelle infraction qu'on retrouve maintenant dans la disposition amendée proposée. Pour des raisons évidentes, cette opinion a une influence sur notre réflexion, cela ne fait aucun doute. En ce qui concerne les questions touchant le Code criminel, la Commission du droit du Canada exerce une certaine autorité.

**M. Macklin:** Je ne connais aucun témoin ayant pris la parole à notre endroit — et je ne suis pas certain d'avoir épuisé toutes les possibilités au vôtre — qui ait laissé entendre que la disposition elle-même devrait être supprimée. Je n'ai aucun souvenir en ce sens. De toute évidence, nous avons le droit d'étudier et de débattre — c'est précisément ce à quoi sert l'endroit où nous nous trouvons. Cependant, la réalité est que, à ma connaissance, jamais les témoins n'ont soulevé une telle possibilité. Nos témoins nous en apprennent beaucoup. Nous comptons sur eux pour examiner les enjeux qui les préoccupent d'un œil critique.

La réponse réside peut-être dans la simplicité de ce que nous affirmons ici. La notion d'«excuse légitime» a peut-être pour effet de rassurer certaines personnes. Le moment venu d'établir la marche à suivre pour tuer des animaux, elles sauront ce qui est légitime au sens large. Elles auront une idée de ce que cela signifie. En d'autres termes, qu'essayons-nous de dire au moyen du projet de loi et des amendements? Nous tentons de clarifier les choses à l'intention des personnes qui sont visées. Le projet de loi ne



would like to see, from a positive perspective, a concept that would accept their traditional practices. Subclause (c) assists those people.

Many people are confused as we work our way through extremely tortuous legal wording that we — those of us who have gone through the legal process — might find acceptable. I am not sure that it is the only answer that should apply when we do legislation. Those who have to deal with it on a day-to-day basis want some comfort. The clarity and comfort that that section gives in its current form is helpful.

**The Chairman:** One of the problems the committee had evolved around the decision in *R v Holmes* with Justice Dickson of the Supreme Court of Canada. He said that the phrase “without lawful excuse,” in most cases, is just a representation of the ordinary common law defences of mistaken fact or duress. In fact, in the *Holmes* case, the decision was split as to whether the phrase meant anything at all. That created grave concern for senators when we talked about using it as a defence.

**Senator Grafstein:** After hearing Mr. Macklin on the question of the religious practices, I tabled with him a memorandum — a copy of which I have given to you, Mr. Chairman — that said that the Canadian Jewish Congress is concerned with this legislation.

I have read their memorandum and it has forced me to do some quick homework because we have not had adequate time since the debate about these amendments arose to reflect more deeply. I am taking this on the run and you can correct me if I am wrong.

Here is my concern regarding lawful excuse as it applies to religious practices. A section of the Charter guarantees freedom of conscience and religious worship. If you take a look at *Martin's Annual Criminal Code* on that, there is a very telling paragraph on section 2. It reads:

Not every effect of legislation on religious beliefs or practices is offensive to the guarantee provided under section 2(a). That paragraph does not require that the legislature refrain from imposing any burdens on the practice of religion.

Martin refers to *R v. Jones*, 1986. I have not had a chance to see if this applies in these circumstances. However, I want to raise the principles.

In the earlier bill there was a statement by the then Minister of Justice, the Honourable Anne McLellan, that “the proposed legislation at that time was not intended to have any effect or negative ramifications for religious practices in Canada.” I am quoting from the memorandum that I received yesterday from the Canadian Jewish Congress. My mind forced me back into the question of the colour of right. Obviously, there is some power on behalf of Parliament to restrict the exercise of freedom of worship as it applies. The extent of that is the question.

devrait pas porter que sur les objets négatifs. D'un point de vue positif, la plupart des gens aimeraient voir un concept qui fait une place à leurs pratiques traditionnelles. C'est ce que fait l'alinéa c) pour eux.

Au moment où nous débattons de libellés juridiques extrêmement alambiqués que ceux d'entre nous qui connaissons le droit trouvent acceptables, de nombreuses personnes sont plongées dans la confusion. Je ne suis pas convaincu qu'il s'agisse de la seule solution possible lorsqu'on légifère. Les personnes confrontées à ces problèmes au jour le jour tiennent à avoir certaines garanties. La clarté et les garanties que donne l'article en question, dans sa forme actuelle, sont utiles.

**Le président:** L'un des problèmes qui se sont posés au comité vient de la décision rendue par le juge Dickson de la Cour suprême du Canada dans *R c. Holmes*. Il a dit que l'expression «sans excuse légitime» n'est, dans la plupart des cas, qu'une représentation des excuses ordinaires en common law que sont les faits erronés ou la contrainte. En fait, dans l'arrêt *Holmes*, la décision a été partagée sur la question de savoir si l'expression avait ou non une signification. Cette situation, lorsqu'il a été question d'invoquer un tel concept comme moyen de défense, a suscité une vive inquiétude chez des sénateurs.

**Le sénateur Grafstein:** Après avoir entendu M. Macklin à propos de la question des pratiques religieuses, je lui ai fait parvenir un mémoire — dont je vous ai remis copie, monsieur le président — où il est dit que le projet de loi suscite des inquiétudes au Congrès juif canadien.

J'ai lu le mémoire en question, et il m'a obligé à mettre les bouchées doubles parce que, depuis le début du débat sur ces amendements, nous n'avons pas eu le temps de réfléchir en profondeur. Je prends le train en marche, et je vous invite à me corriger si j'ai tort.

Voici ce qui me préoccupe en ce qui concerne l'excuse légitime par rapport aux pratiques religieuses. Un article de la Charte garantit la liberté de conscience et de religion. Dans le *Martin's Annual Criminal Code*, on trouve à ce propos un paragraphe fort éclairant sur l'article 2. Le paragraphe se lit comme suit:

Les effets des dispositions législatives sur les croyances ou les pratiques religieuses ne vont pas tous à l'encontre de la garantie offerte par l'alinéa 2a). La disposition en question n'empêche pas l'assemblée législative de restreindre la pratique de la religion.

Martin fait référence à l'arrêt *R v. Jones*, de 1986. Je n'ai pas encore eu l'occasion de voir si ce qui est dit s'applique à la situation présente. Cependant, je tiens à présenter les principes.

À propos du projet de loi antérieur, la ministre de la Justice de l'époque, l'honorable Anne McLellan, a déclaré que le projet de loi n'avait pas pour but de produire des conséquences ou des effets négatifs sur les pratiques religieuses au Canada. Je cite le mémoire que j'ai reçu hier du Congrès juif canadien. J'ai donc dû en revenir à la question de l'apparence de droit. De toute évidence, le Parlement a le pouvoir de restreindre l'exercice de la liberté de religion. La question est de savoir dans quelle mesure il est habilité à le faire.

Does colour of right give an absolute defence assuming a Muslim cleric or a ritual slaughterer provides in the normal course? *Martin's Annual Criminal Code* goes to the question of intent on section 429 and colour of right states, "While the belief does not have to be reasonable, the reasonableness of the belief is a factor in determining if there is an honest belief." It is the test of reasonableness. Then it goes on to say, "It is not sufficient, however, that the accused have a moral belief in a colour of right." It then defines colour of right. At the end of the day, a rabbi who provides ritual slaughter for ritual purposes has a moral belief that this practice is appropriate as it has been millennia. Under the interpretation of colour of right, the morality is not sufficient even in the defence of colour of right.

Hence, I assume, that there is some concern about this by those who practise their faith in this particular fashion. They then find themselves in a position with the possibility that animal rights activists — who can take extreme positions — might bring a proceeding. These people who have been practising their faith in this way for hundreds, if not thousands, of years could be subject to a prosecution with the colour of right that may not act as a defence.

I find it troublesome that all of a sudden, citizens who have conducted their practice as part of their lifestyle and traditional rights, including the Aboriginal community, could be in trouble under the Criminal Code. I do not like using the words "minority rights." It is part of their Aboriginal rights. In effect, these people will find themselves with the possible threat of criminal prosecution having to go to court to defend their practice.

The House had great deliberation about this — and I say this kindly. How can we give solace to practitioners of certain faith that their faith will not be interfered with by the courts?

**Mr. Macklin:** First, we have a federal law that defines ritual slaughter. It is through the humane slaughter regulation.

**Senator Grafstein:** That is a regulation, is it not?

**Mr. Macklin:** Yes. It is a permitted law within our country that defines the fact that ritual slaughter can happen. In fact, it is not based only on morality, but on law. If you combine the law with the protections of section 2 of the Charter, you have a broad range of defence and protection for that. I believe that those who are engaged in any sort of activity will always seemingly have some concern because in today's world, litigation seems to be one of the greatest concerns that we have from time to time, broadly speaking.

In fairness, we cannot deliver guarantees. If you can accept the fact that we have some law — and it is not simply based on religious practices historically — that supports it, then, yes, they

Si on tient pour acquis qu'un clerc musulman ou un sacrificateur de bestiaux selon le rite juif suit la procédure normale, l'apparence de droit constitue-t-elle une défense absolue? Le *Martin's Annual Criminal Code*, à propos de la question de l'intention relativement à l'article 429 et à l'apparence de droit, dit: «Si la croyance n'a pas à être raisonnable, le caractère raisonnable de la croyance est un facteur dont on tient compte pour déterminer s'il y a une croyance honnête.» C'est le critère du caractère raisonnable. Puis on ajoute: «Cependant, il ne suffit pas que l'accusé ait une croyance morale dans une apparence de droit.» Ensuite, on définit l'apparence de droit. Au bout du compte, un rabbin qui procède à un abattage rituel a une croyance morale selon laquelle cette pratique est appropriée, comme elle l'est depuis des millénaires. En vertu de l'interprétation de l'apparence de droit, la moralité n'est pas suffisante, même pour la défense axée sur l'apparence de droit.

Je tiens donc pour acquis que les personnes qui vivent leur foi de cette façon particulière nourrissent certaines inquiétudes. Elles risquent fort que des militants pour les droits des animaux — dont les positions sont parfois extrêmes — les traînent devant les tribunaux. Ces personnes qui exercent leur foi de la même façon depuis des siècles, sinon des millénaires, pourraient faire l'objet de poursuites sans pouvoir invoquer l'apparence de droit comme défense.

Je suis préoccupé à la pensée que des citoyens qui se livrent à des pratiques dans le cadre de leur mode de vie et de leurs droits traditionnels, y compris les Autochtones, risquent soudain d'être aux prises avec des difficultés aux termes du Code criminel. Je n'aime pas utiliser les mots «droits des minorités». Cela fait partie des droits ancestraux. En effet, ces personnes peuvent faire l'objet de poursuites pénales et devoir comparaître devant la cour pour défendre leurs pratiques.

La Chambre a beaucoup réfléchi à cette question — et je le dis sans méchanceté. Comment pouvons-nous donner aux personnes de certaines confessions l'assurance que les tribunaux ne viendront pas s'ingérer dans leurs pratiques religieuses?

**M. Macklin:** D'abord, il y a une loi fédérale dans laquelle l'abattage rituel est défini. Je veux parler des Règlements sur l'abattage sans cruauté.

**Le sénateur Grafstein:** Il s'agit de règlements, n'est-ce pas?

**M. Macklin:** Oui. Il y a au pays une loi où sont définies les modalités de l'abattage rituel. En fait la pratique repose non seulement sur la moralité, mais aussi sur le droit. Lorsqu'on conjugue le droit aux garanties offertes par l'article 2 de la Charte, on aboutit à un large éventail de moyens de défense et de garanties à ce propos. Je crois que les personnes qui s'adonnent à ce genre d'activité donneront toujours l'impression d'avoir certaines inquiétudes parce que, dans le monde d'aujourd'hui, le recours aux tribunaux semble être l'une des principales préoccupations périodiques que nous ayons, cela dit de façon très générale.

En toute franchise, nous ne pouvons pas donner de garanties. Si on accepte le fait que nous avons des dispositions législatives — on ne s'appuie donc pas uniquement sur des pratiques religieuses historiques — qui le permettent, alors, oui, il y a des règlements.



are regulations. In my opinion, that is law. We have section 2 of the Charter. I believe that there is reasonable protection for those who would participate in ritual practices.

**Senator Grafstein:** One of the suggestions made in the memorandum is that in order to provide greater certainty that the law will not be abused. I take your statement as being a valid one. It is not intended, either in law or in practice, to pursue those people who are practising their religious beliefs by ritual slaughter, both those of the Muslim and Jewish faith. I take that as being the intent in the clear statement from the previous minister.

The suggestion made by the congress in this memorandum was to obviate even the scintilla of concern to satisfy themselves that the minister would make a statement in the House to that effect — which he has not done, I believe. Furthermore, effectively the minister would not allow a prosecution; that consent would be required for the Attorney General to force such a prosecution; and that the Attorney General would not exercise his consent to do so. Therefore, it acts as a complete prohibition against vexatious proceedings.

Would that not be a salutary means of satisfying the faith communities that their historic practices would not be brought into disrepute in front of the criminal courts?

**Mr. Macklin:** It is my understanding that the minister is in the process of attempting to make this statement in the House. He will be making that statement within the House. The bill left the House and he has to find a way to make that statement in a way that is appropriate. I am advised, that he will be doing so. I hope that provides comfort.

**Senator Watt:** Along the same lines that Senator Grafstein highlighted, but less in respect of the religious aspect, my question is more based on the livelihoods of the people. By "livelihood of the people," I mean the day-to-day lives of the hunters. My concern for them is not only because they are hunters but also because they have no other ways and means of feeding their families. I am talking about Aboriginal people.

They use their traditional equipment for different purposes and reasons. Many of the traditional tools utilized by Aboriginal people — especially the Inuit in the far north — are for conservation purposes so that time, energy, and wildlife are not wasted. I believe that the way in which we practice our traditional activities is not sufficiently covered by law in terms of recognition of those traditional activities — perhaps even to the point that the lawmakers do not understand them well.

For that reason, we made a sincere attempt to move an amendment such that an Aboriginal person, if charged, would at least have a reasonable defence to rely on. We do not have many provisions in law that are clearly made for Aboriginal people to protect themselves, although we do have a specific agreement with the Government of Canada and with the relevant province.

À mon avis, c'est la loi. Il y a aussi l'article 2 de la Charte. Je pense que les personnes qui s'adonnent à des pratiques rituelles bénéficient d'une protection raisonnable.

**Le sénateur Grafstein:** Dans le mémoire, on laisse entendre qu'il faudrait préciser, pour plus de certitude, que la loi ne fera pas l'objet d'abus. Je tiens votre déclaration pour valable. On n'a pas l'intention, ni en droit ni en pratique, d'intenter des poursuites contre les personnes, qu'elles soient de confession musulmane ou juive, qui, conformément à leurs croyances religieuses, procèdent à des abattages rituels. C'est l'intention que je crois déceler dans la déclaration claire de l'ex-ministre.

La suggestion faite par le congrès dans son mémoire pour éliminer ne serait-ce que la moindre trace d'inquiétude était que le ministre fasse à la Chambre une déclaration à ce sujet — ce que, je crois, il n'a pas fait. En outre, le ministre devrait préciser qu'il n'a pas l'intention d'autoriser de telles poursuites, que l'autorisation du procureur général serait requise pour que de telles poursuites soient entamées et que ce dernier refuserait de donner son accord. Par conséquent, une telle déclaration équivaldrait à une interdiction totale des procédures vexatoires.

Ne s'agirait-il pas d'un moyen salubre de donner aux groupes confessionnels l'assurance que leurs pratiques historiques ne seront pas discréditées devant les cours pénales?

**M. Macklin:** Je crois comprendre que le ministre prend des dispositions pour faire une telle déclaration devant la Chambre. Il fera cette déclaration devant la Chambre. Le projet de loi a quitté la Chambre, et il doit trouver un moyen adéquat de faire la déclaration en question. On me dit qu'il va le faire. J'espère que cela vous rassure.

**Le sénateur Watt:** Dans le même ordre d'idées que les questions soulevées par le sénateur Grafstein, mais moins en rapport avec l'aspect religieux, ma question porte davantage sur les moyens de subsistance des gens. Par «moyens de subsistance des gens», je veux parler de la vie de tous les jours des chasseurs. Je m'inquiète pour eux non seulement parce qu'ils sont des chasseurs, mais aussi parce qu'ils n'ont pas d'autres moyens de nourrir leur famille. Je veux parler des Autochtones.

Ils ont recours à leur équipement traditionnel pour des fins et des raisons diverses. Bon nombre d'outils traditionnels utilisés par des Autochtones — en particulier les Inuits du Nord — sont utilisés à des fins de conservation: on évite de gaspiller du temps, de l'énergie et des espèces sauvages. Je crois que la loi ne reconnaît pas assez la façon dont nous menons nos activités traditionnelles, du point de vue de la reconnaissance des activités en question — au point même où les législateurs ne les comprennent peut-être pas bien.

Pour cette raison, nous avons essayé sincèrement de proposer un amendement qui fait qu'un Autochtone, dans la mesure où il est accusé dans le contexte, peut compter sur un moyen de défense raisonnable. Il n'existe pas, en droit, un grand nombre de dispositions qui sont conçues clairement pour que les Autochtones puissent se protéger, bien que nous ayons conclu une entente particulière avec le gouvernement du Canada et avec la province touchée.

We have only that agreement and section 35 of the Constitution. Those are our only "Bibles." We have nothing else. This proposed legislation greatly threatens the Aboriginal hunters who are trying to earn a living to feed their families. Automatically it would be perceived that the hunter is being cruel to the animal, although that is not his intent. Just by the use of traditional tools, his actions could be interpreted that way.

If the bill as it stands becomes law, enforcement and regulations will be implemented in the communities. The law could also be used by animal rights groups, who have effected us tremendously in our territories — our Inuit land. As a matter of fact, throughout the Arctic, there was a massive genocide and this could happen again.

This bill being formulated by the government will no doubt be used for that purpose because they have a lack of understanding or because they do not care. What protection will we have after you have removed the amendment that we tried to put forward? The Department of Justice made it absolutely clear that they do not want us to proceed in the direction of a two-tiered system. That would not be possible and we could not make a separate, tailor-made law for the north. The north is different from the south in the way that people live and work. The issue of this bill is worrisome.

What kind of assurance would you give me now that the amendment has been removed? Is there a law that I do not know about that could protect us?

**Mr. Macklin:** Thank you, senator. I am sensitive to the issue. I am also concerned about the amendment and we could take it two ways. One of our thoughts was whether to set up a different standard for Aboriginals through this process because the bill could be interpreted that way. We felt that there was not a suggestion that you wanted to be treated differently in terms of humaneness, foods for sustenance and ritual ceremonies. As such, it was our belief that that was protected in terms of, as you say, the necessities of life and ceremonies. In other areas, such as I just mentioned to Senator Grafstein, regulations under humane slaughter, which is federal law, provide that one may participate in that process and it is lawful.

Beyond that, our House is generally of the belief that with section 35 there would be a good defence available and that you would have good grounds to go forward. In respect of private prosecutions, amendments have been in the House over the last year under section 15(a), which, if I recall correctly, require someone bringing forward a private prosecution to satisfy the Attorney General, or his or her representative, that they had an appropriate case that was neither frivolous nor vexatious.

We are pleased that that area has formed part of our law because it provides some protection that did not exist before. Many people are concerned about private groups bringing

Nous ne pouvons compter que sur cette entente et sur l'article 35 de la Constitution. Ce sont nos seules «bibles». Nous n'avons rien d'autre. Le projet de loi menace grandement les chasseurs autochtones qui essaient de gagner leur vie, pour nourrir leur famille. Le chasseur serait considéré d'emblée comme étant cruel envers l'animal, même si ce n'est pas là son intention. Le seul recours aux instruments traditionnels ferait que ses actes seraient interprétés de cette façon.

Si le projet de loi sous sa forme actuelle est adopté, il y aura des mesures d'exécution et une réglementation qui seront instaurées au sein des communautés. La loi pourrait également servir de tremplin aux groupes de défense des droits des animaux, dont les activités ont eu sur nous une incidence énorme, dans nos territoires — notre terre inuite. De fait, dans tout l'Arctique, il y a eu un incroyable génocide, et cela pourrait survenir à nouveau.

Le projet de loi que conçoit le gouvernement sera sans nul doute exploité à cette fin, car on ne comprend pas bien ou on s'en balance. Comment allons-nous nous protéger une fois que vous aurez éliminé l'amendement que nous avons essayé de faire adopter? Le ministère de la Justice a affirmé, sans aucune équivoque, qu'il ne souhaite pas que nous adoptions un système double. Cela ne serait pas possible; nous ne saurions établir une loi distincte qui soit adaptée au cas particulier du Nord. Le Nord diffère du Sud par la manière dont les gens y vivent et y travaillent. Voilà un projet de loi qui est de nature à inquiéter.

Qu'est-ce que vous pouvez me dire pour me rassurer aujourd'hui, maintenant que l'amendement a été éliminé? Est-ce qu'il y a une loi dont je ne suis pas au courant et qui pourrait nous protéger?

**M. Macklin:** Merci, sénateur. Je suis sensible à cette question. De même, je me soucie de l'amendement, et nous pourrions le prendre de deux façons. Une des idées que nous avons envisagées, c'était d'établir une norme différente pour les Autochtones tout au long de notre démarche, de sorte que le projet de loi pourrait être interprété de cette façon. Selon nous, il n'y avait pas lieu de croire que vous souhaitiez être traités différemment en ce qui concerne la cruauté envers les animaux, la chasse de subsistance et les cérémonies. Nous avons donc cru qu'il y avait là une façon de vous protéger du point de vue, comme vous le dites, des nécessités et des cérémonies. Sur d'autres aspects, comme je viens de le souligner au sénateur Grafstein, le règlement relatif à l'abattage sans cruauté, qui découle d'une loi fédérale, prévoit la possibilité que quelqu'un participe au processus en question et tient celui-ci pour légitime en droit.

Autrement, de manière générale, notre Chambre est d'avis que l'article 35 permettrait d'invoquer une bonne défense et que les motifs justifiant votre action seraient solides. Pour ce qui est des poursuites privées, la Chambre a reçu depuis un an des amendements relatifs à l'alinéa 15a) qui, si je ne m'abuse, oblige quiconque intente une poursuite privée à convaincre le procureur général ou son représentant que sa cause se justifie — qu'elle n'est ni futile ni vexatoire.

Nous sommes heureux de savoir que le projet de loi comporte maintenant cet aspect, car c'est une forme de protection qui n'existait pas auparavant. Nombre de gens se soucient de ce que



forward processes that most might believe were single-minded and not necessarily in the best interests of this country. That exists with a goal that we are protecting our people, generally, from that so-called frivolous, vexatious prosecution.

Considering section 35, the fact that we have a federal law on the ritual and ceremonial side, and that we have some protection on private prosecutions, there is some room for comfort in your position.

**Senator Watt:** If I understand you correctly, you do agree with me and with the amendment, but you do not want to put it into the law. Is that what you are saying?

**Mr. Macklin:** I am not saying I agree with the amendment because I think it tends, from our perspective in the other place, to make it appear that, as a People, you might be subjecting yourself to a different standard from that being set out in the amendments to the bill. That is a concern.

**Senator Watt:** Is it your opinion that, because we have an agreement and we have the Constitution, this is better than what we are trying to propose? Would you consider it a total exemption in that case?

**Mr. Macklin:** A total exemption in which case?

**Senator Watt:** Not dealing with the amendment in the way we did, but having an agreement and having a section 35 that described our rights that exist under the Constitution. Are you saying that we are already exempt, therefore why should we try to put ourselves into the process?

**Mr. Macklin:** I am not suggesting you are exempt.

**Senator Watt:** I am trying to understand that.

**Mr. Macklin:** I am stating that the existing protections are just that. You would have the same standard of application with respect to this bill if you go out and wilfully or inhumanely kill an animal; you would be as liable as anyone else.

However, in terms your basic needs, you are protected through section 35. You have protection for ceremonial and ritual purposes through the regulations there, and you have an agreement as well. I am suggesting that, in terms of being able to carry on your day-to-day lawful practices, I believe the government has in place as much protection as it can give at this point, subject to the ultimate compliance with the principles that are endowed in this particular piece of legislation.

I do not think there is anything that would exempt in any way, shape or form Aboriginal peoples from the humane disposition of animals that you are hunting or fishing. You are as clearly obligated under this statute — if it becomes a statute — as others. However, you have the protections generally out there to pursue in a lawful fashion — if you wish, with lawful excuse — all of your other practices that you would normally pursue, including your livelihood.

des groupes privés intentent des actions que la plupart considéreraient comme obstinées et pas nécessairement dans l'intérêt du pays. C'est établi parce que nous avons pour objectif de protéger nos gens, généralement, des poursuites dites frivoles, vexatoires.

Quant à l'article 35, le fait que nous ayons une loi fédérale portant sur les rites et cérémonies, et le fait que nous ayons une forme de protection en cas de poursuites privées, laisse voir que vous auriez des raisons d'être rassuré.

**Le sénateur Watt:** Si je vous ai bien compris, vous êtes d'accord avec moi et avec l'amendement, mais vous ne voulez pas qu'on l'intègre à la loi. C'est bien ce que vous dites?

**M. Macklin:** Je ne dis pas que je suis d'accord avec l'amendement, car, à mon avis, du point de vue des gens de l'autre endroit, il tend à donner l'impression que vous, en tant que peuple, pourriez vous assujettir à une norme différente de celle qui est énoncée dans les amendements du projet de loi. Voilà ce qui inquiète.

**Le sénateur Watt:** Êtes-vous d'avis que, comme nous avons conclu une entente et que nous avons la Constitution, cela vaut mieux que ce que nous essayons de proposer? Estimez-vous qu'il s'agit d'une exemption totale dans ce cas?

**M. Macklin:** Une exemption totale dans quel cas?

**Le sénateur Watt:** Le fait de ne pas considérer l'amendement comme nous l'avons fait, mais plutôt de prendre en considération l'entente conclue et l'invocation de l'article 35, qui décrit les droits dont nous disposons en vertu de la Constitution. Êtes-vous en train de dire que nous sommes déjà exemptés, de sorte que nous devrions essayer de nous intégrer au processus?

**M. Macklin:** Je ne laisse aucunement entendre sais que vous êtes exempté.

**Le sénateur Watt:** J'essaie de comprendre.

**M. Macklin:** J'affirme que les protections existantes sont, justement, existantes. Si vous allez tuer un animal de façon cruelle ou volontaire, c'est le même critère qui s'appliquerait à vous; vous seriez tout aussi responsable que quelqu'un d'autre.

Par contre, si on songe à vos besoins fondamentaux, on sait que vous êtes protégé en vertu de l'article 35. Il y a un règlement qui prévoit une forme de protection pour les cérémonies et les rites, et il y a aussi l'entente. J'affirme que, pour ce qui est de la législation de vos pratiques quotidiennes en droit, je crois que le gouvernement a mis en place les mesures de protection les plus rigoureuses qu'il peut en ce moment, sous réserve de la conformité avec les principes énoncés dans ce projet de loi en particulier.

Je crois qu'il n'y a rien qui, d'une façon ou d'une autre, dispenserait les Autochtones de l'obligation de s'adonner sans cruauté à la chasse ou à la pêche. Cette loi — si jamais cela devient une loi — vous oblige clairement au même titre que d'autres personnes. Par contre, il existe pour vous des mesures de protection générale qui servent à légitimer — qui vous donne une excuse légitime, si vous voulez — toutes les autres pratiques auxquelles vous vous adonnez normalement, notamment pour assurer votre subsistance.

**Senator Nolin:** I have one question on 429(2). The House of Commons accepts the principle of our amendment on the colour of right, but you do not agree on how we are doing it.

**Mr. Macklin:** That is correct.

**Senator Nolin:** Tell me why you have refused to open 429 to include the new sections in the bill? Clause 429 now reads as follows: "No person shall be convicted of an offence under sections 430 to 446 where he proves that he acted with legal justification or excuse and with colour of right." In your proposed amendment, why not amend 429(2) to include the new sections?

**Mr. Macklin:** I suppose that is an option, but the fact was that we felt that just importing all of the defences through this section, as we propose, meets all of those concerns.

**Senator Nolin:** Are you saying it is a cross-reference?

**Mr. Macklin:** Yes.

**Senator Nolin:** You are suggesting to us that we will do only one side and it implies that it is crossed — it is not needed.

**Mr. Macklin:** That refers to a series of sections. We are saying that we will import all of the defences. In our wording, it is the defences — we are not specifically referring to sections. The defences set out in that section would apply to the extent that they are relevant — and that is the question of relevance — in respect of proceedings for an offence under this part. The present position, which we spoke of earlier, was if we took it literally, it was likely unconstitutional in its present format — in other words, with the reverse onus section.

**Senator Nolin:** Therefore, section 429 is unconstitutional?

**Mr. Macklin:** There is a case that suggests it is so.

**Senator Nolin:** There is another case that suggests it is not so. We felt that it was clearer to include the defence of colour of right in the new section and not to refer to a defence that is only referred to in part 11 of the code. We wanted to make it a new defence, with the same wording, for the new section we are creating with the bill. That is exactly the intent we had.

There are two lines of thoughts on those defences of common law. They need or do not need to be included in the infraction. We have the Manitoba Court of Appeal, or the Supreme Court of Canada. It was up to us to decide what we wanted. We decided to play it safe and include the defence in the new section.

**Le sénateur Nolin:** J'ai une question à propos du paragraphe 429(2). La Chambre des communes admet en principe notre amendement concernant l'apparence de droit, mais vous n'êtes pas d'accord avec notre façon de procéder.

**M. Macklin:** C'est cela.

**Le sénateur Nolin:** Dites-moi pourquoi vous refusez que l'article 429 inclue les nouveaux articles du projet de loi? L'article 429 se lit actuellement comme suit: «nul ne peut être déclaré coupable d'une infraction visée aux articles 430 à 446 s'il prouve qu'il a agi avec une justification ou une excuse légale et avec l'apparence de droit.» Dans l'amendement que vous proposez, pourquoi ne pas intégrer au paragraphe 429(2) les nouveaux articles?

**M. Macklin:** Je suppose que c'est une option possible, mais, en fait, nous croyions que le simple fait d'importer tous les moyens de défense dans cet article, comme nous le proposons, permet de répondre à toutes les préoccupations ainsi soulevées.

**Le sénateur Nolin:** Êtes-vous en train de dire qu'il s'agit là d'un renvoi?

**M. Macklin:** Oui.

**Le sénateur Nolin:** Vous êtes en train de dire que nous ne ferons cela que d'un côté, que le renvoi est tacite — ce n'est pas nécessaire.

**M. Macklin:** C'est un renvoi à une série d'articles. Nous disons que nous allons importer tous les moyens de défense. Dans notre libellé, ce sont les défenses qui sont mentionnées — nous ne renvoyons pas à des articles. Les moyens de défense exposés à cet article s'appliqueraient dans la mesure où ils se révèlent pertinents — voilà la question de la pertinence — relativement aux poursuites intentées dans le cas d'une infraction visée par cette partie. La position actuelle dont nous avons parlé plus tôt s'appliquait si nous prenions le passage au pied de la lettre; c'était probablement anticonstitutionnel — autrement dit, la partie sur l'inversion du fardeau de la preuve.

**Le sénateur Nolin:** L'article 429 est donc anticonstitutionnel?

**M. Macklin:** Il y a un cas qui porte à le croire.

**Le sénateur Nolin:** Il y a un autre cas qui donne à penser l'inverse. À notre avis, il était plus clair d'inclure la défense d'apparence de droit dans le nouvel article que d'invoquer une défense qui fait uniquement l'objet d'un renvoi dans la partie 11 du code. Nous souhaitons en faire un moyen de défense nouveau, avec le même libellé, pour le nouvel article que nous étions en train de créer dans le projet de loi. Voilà exactement l'intention que nous avions.

Il existe deux écoles de pensée à propos des moyens de défense prévus par la common law: il faut les inclure dans l'infraction; il n'est pas nécessaire de les inclure. Il y a la Cour d'appel du Manitoba et il y a la Cour suprême du Canada. Nous avons le choix. Nous avons décidé d'être prudent et d'inclure la défense dans le nouvel article.



I understand you are accepting the principle to reintroduce the defence. Therefore, my question is why not do it perfectly and also include a cross-reference?

**Mr. Macklin:** Our position was that we thought we were doing it in a way that was as close to perfect as we could by importing all of the defences. We obviously have a difference of opinion.

**Senator Nolin:** We will discuss that among ourselves.

**The Chairman:** I want to point out one small matter, because Senator Andreychuk raised this earlier. The case I believe you are referring to, Mr. Macklin, was *R. v. Gamey*, I think it was around 1993 in the Manitoba court.

**Senator Nolin:** There was also *R. v. Jones* in the Supreme Court.

**The Chairman:** There was some suggestion that the "he must" part of that could be read as unconstitutional. However, the judge read down the version of it and said it was just an evidentiary burden placed on the accused. The Crown had to prove its case and the evidentiary burden was to show they had a licence. It was not really unconstitutional per se.

**Mr. Macklin:** Shades of grey.

**Senator Nolin:** That is why what we are doing is more than fun, it is important. When that law will become the law of the land, it is open for the public to act accordingly. We want everyone, including those who are in charge of the application of the law, to respect and understand the law and to make it respectable for everyone. That is why we were trying to make it perfect.

**Mr. Macklin:** That was why we did not want to import something that had even a tinge of unconstitutionality about it.

**Senator Joyal:** I would like to return to amendment number 3 and the message that you sent us as a stated. First, however, could you give us a brief recollection of when the House debated this amendment? What were the views expressed by various parties in relation to amendment number 3?

**Mr. Macklin:** I do not know that I can specifically address that in proper deference to the parties who came forward, but in terms of its ultimate disposition, it had substantial support in the house — in other words, a broad party support. I do not know that I could convey individuals' views right now.

**Senator Joyal:** I went through the Hansard of the House and I think Senator Jaffer brought it to my attention yesterday. As much as I can understand, the Alliance members spoke against amendment number 3, the NDP did not mention it specifically, they just condemned outright the Senate and asked for its

Je crois comprendre que vous acceptez le principe sous-tendant la réintroduction de la défense. Ma question est donc la suivante: pourquoi ne pas le faire impeccablement et inclure aussi un renvoi?

**M. Macklin:** Notre position, c'est que nous croyions agir de la meilleure façon possible en important tous les moyens de défense. Visiblement, il y a une divergence d'opinions là-dessus.

**Le sénateur Nolin:** Nous allons en discuter entre nous.

**Le président:** J'aimerais soulever une toute petite question, que la sénateur Andreychuk a soulevée plus tôt. L'affaire à laquelle vous faites allusion, M. Macklin, est celle dont est question dans l'arrêt *R. c. Gamey*, entendue autour de 1993, je crois, à la cour du Manitoba.

**Le sénateur Nolin:** Il y a eu aussi *R. c. Jones* à la Cour suprême.

**Le président:** D'aucuns ont fait valoir que l'obligation prévue — «he must» — pourrait être considérée comme allant à l'encontre de la constitution. Tout de même, le juge a refusé d'assigner une telle portée à cette version de l'affaire et a affirmé qu'il s'agissait uniquement d'un élément de la charge de présentation de l'accusé. La Couronne devait démontrer le bien-fondé de sa cause; la charge de présentation visait à montrer qu'on était autorisé à agir ainsi. Ce n'était pas vraiment contraire à la constitution.

**M. Macklin:** Ce sont là des nuances de gris assez subtiles.

**Le sénateur Nolin:** C'est pourquoi le travail que nous sommes en train de faire est plus qu'agréable; il est même important. Quand cette loi deviendra la loi du pays, le public sera libre d'agir en conséquence. Nous voulons que tous, notamment ceux qui se chargent de l'application de la loi, respectent et comprennent la loi, qu'ils la rendent respectable pour tous. C'est pourquoi nous visons ici la perfection.

**M. Macklin:** C'est pourquoi nous ne voulions pas importer un élément qui aurait eu même une teinte anticonstitutionnelle.

**Le sénateur Joyal:** J'aimerais revenir à l'amendement n° 3 et au message que vous nous avez envoyé comme étant affirmé. D'abord, pourriez-vous quand même nous rappeler brièvement dans quel contexte la Chambre a débattu cet amendement? Quel point de vue les divers partis ont-ils exprimé en ce qui concerne l'amendement numéro 3?

**M. Macklin:** Je ne saurais faire cela en rendant justice aux partis qui se sont prononcés, mais, pour ce qui est de la décision finale, je peux vous dire que les appuis à la Chambre ont été importants — autrement dit, les partis ont manifesté leur appui général. Je ne sais pas si je pourrais rendre compte des points de vue de tel ou tel député.

**Le sénateur Joyal:** J'ai parcouru le harsard de la Chambre, et je crois que c'est le sénateur Jaffer qui a porté la question à mon attention hier. Ce que j'arrive à en tirer, c'est que les membres de l'Alliance se sont prononcés contre l'amendement numéro 3, le NPD ne l'a pas mentionné en particulier, il a simplement

abolition. Two Liberals MPs supported the amendments, two representatives of the Progressive Conservative Party supported the amendments, and the Bloc supported the amendments.

I am trying to understand the views of the House and to do so we must look into what was said. Did I miss something in the first debates of the bill? Did the House canvass this issue of Aboriginal people and how the bill would affect them?

**Mr. Macklin:** To my recollection, it may well have been debated, but it was not debated at length.

**Senator Joyal:** Do you remember if there were witnesses representing Aboriginal people who were invited to testify?

**Mr. Macklin:** Unfortunately, some of that was before my time. Therefore, I do not know that I could properly and fully comment on that.

**Senator Joyal:** That is a fair answer. I am trying to understand what kind of interest there has been in the other place to this point. As the honourable parliamentary secretary to the Minister of Justice will certainly know, there has been very clear interpretation by the Supreme Court of Canada, as to what must be the access of the Government of Canada — and Parliament of Canada generally too — when proposed legislation might infringe on the constitutional rights of the Aboriginal people.

I am trying to understand if due process according to the *Sparrow* case has been followed in the other place. If we are to accept your views that we are going to set aside this amendment protecting the Aboriginal people, we would certainly want to be convinced that, in dealing with this issue the House has met the standards that the *Sparrow* decision of 1990 clearly established and that the government has recognized itself in an internal memorandum of 1995.

I want to tell you that you have to appoint the onus to rebut our approach and the way we discussed this by convincing us that you went through a similar process and, at the end, you concluded differently.

**Mr. Macklin:** Unfortunately, some of that process occurred before I was in a position to be a participant and, therefore, I do not necessarily have all of that knowledge to respond to you properly.

**Senator Joyal:** I do not want to insist, nor do I want to embarrass you. However, we questioned Mr. Mosley on this. We wanted a comparison with the procedure that the department followed, the procedure that the House has taken in order to meet our constitutional obligation in relation to the *Sparrow* case.

On my second point, I listened carefully to your answer to Senator Watt. You state that Aboriginal people have the right to fish and hunt and that they are no more threatened with legal action than any other Canadian and that if they treat animals in a

condamné carrément le Sénat et demandé que le tout soit aboli. Deux députés libéraux ont appuyé les amendements, deux représentants du Parti progressiste-conservateur ont appuyé les amendements, et le Bloc a appuyé les amendements.

J'essaie de comprendre les points de vue exprimés à la Chambre; pour le faire, nous devons regarder ce qui a été dit. Y a-t-il quelque chose qui m'échappe dans les premiers débats sur le projet de loi? La Chambre a-t-elle sollicité des avis sur la question des Autochtones et de l'incidence sur eux du projet de loi?

**M. Macklin:** Si je ne m'abuse, cela peut avoir été débattu, mais pas à fond.

**Le sénateur Joyal:** Vous rappelez-vous s'il y avait des représentants des Autochtones qui ont été invités à témoigner?

**M. Macklin:** Malheureusement, il y a une partie de cela qui s'est faite avant que j'arrive. Par conséquent, je ne sais pas si je saurais parler à fond et convenablement de cela.

**Le sénateur Joyal:** On ne saurait vous reprocher cette réponse. J'essaie de comprendre quel intérêt a prévalu à l'autre endroit jusqu'à maintenant. Comme le sait sûrement l'honorable secrétaire parlementaire du ministre de la Justice, la Cour suprême du Canada s'est prononcée sans équivoque sur la question de l'accès du gouvernement du Canada — et du Parlement du Canada aussi, de manière générale — dans les cas où un projet de loi peut empiéter sur les droits constitutionnels des Autochtones.

J'essaie de comprendre si le principe de l'application régulière du droit, selon l'arrêt *Sparrow*, a été respecté à l'autre endroit. Si nous acceptons votre point de vue, soit qu'il faut mettre de côté cet amendement protégeant les Autochtones, nous voudrions certainement être convaincus du fait que, en rapport avec cette question, la Chambre a satisfait aux critères clairement établis dans l'arrêt *Sparrow* de 1990 et reconnu par le gouvernement lui-même dans une note interne de 1995.

Je dois vous dire que, pour réfuter notre approche et la manière dont nous avons abordé cette question, vous devez désigner le fardeau dans la loi en nous convainquant que vous avez respecté une démarche semblable et, en dernière analyse, vous êtes arrivé à une conclusion différente.

**M. Macklin:** Malheureusement, il y a une partie de la démarche qui s'est déroulée avant que je ne puisse participer; par conséquent, je ne possède peut-être pas toutes les connaissances voulues pour bien répondre à votre question.

**Le sénateur Joyal:** Je ne veux pas insister, je ne veux pas vous mettre dans l'embarras non plus. Par contre, nous avons interrogé M. Mosley à ce sujet. Nous voulions une comparaison qui fasse voir la démarche que le ministère a appliquée, la démarche que la Chambre a appliquée pour répondre à notre obligation constitutionnelle en rapport avec l'arrêt *Sparrow*.

En deuxième lieu, j'ai écouté attentivement la réponse que vous avez donnée à la question du sénateur Watt. Vous dites que les Autochtones ont le droit de pêcher et de chasser, que les poursuites en justice ne les menacent pas plus que les autres



humane and careful manner, they should not be subject to any prosecution. Therefore, they should not be scared or afraid of this legislation. Then you move on by saying if they ever felt aggrieved they could go to court and wave section 35. I have a problem with that because of a recent judgment of the Supreme Court of Canada — the case last December. I will not quote that decision because there is discussion on this judgment for reasons that my colleagues might know around the table.

However, I will go back to an earlier decision, which was a unanimous decision of the Court of Appeal of Ontario, Justice McMurtry, Justice Abella and Justice Sharpe in February 2001. Justice Sharpe delivered the decision on behalf of the majority. I would like to refer to paragraphs 77 and 79 of the judgment, which interpreted section 35 of the Constitution:

[77] As with all constitutional rights, the interpretation of aboriginal rights calls for a purposive approach. Two fundamental purposes for the constitutional protection of aboriginal rights have been identified. The first purpose is the recognition and respect for the prior occupation of the land by the distinctive aboriginal societies.

[79] The second fundamental underlying purpose of s. 35... is that the provision provides, "the constitutional framework through which the fact that aboriginals live on the land in distinctive societies, with their own practices, traditions and culture, is acknowledged and reconciled with the sovereignty of the Crown.

I think each word means something here. Those are the two purposes of section 35, as identified in the latest applicable judgment to the interpretation of this section.

According to you, as long as Aboriginal people are doing the same as the majority of Canadians they have nothing to fear. If they were ever accused of cruelty to animals in their fishing or hunting practices, they would just have to wave section 35 in court and prove their constitutional rights.

Am I stretching it?

**Mr. Macklin:** I am afraid I obviously misstated myself. I did not wish to leave that impression. I understood the concern expressed in regard to the ability to carry on with activities generally that would constitute part of the normal lifestyle of the Aboriginal people. That in itself will not be a defence to a cruelty allegation. It is rather, a commentary on the question: "Where you find a lawful reason for being able to go out and do what you do as a people? In that particular case, part of the argument that you would bring forward is that Aboriginal people have always been able to hunt and fish and that is your historical lawful process that you have pursued. As a nation, we recognize that process.

Canadiens et que, dans la mesure où ils traitent les animaux avec soin et sans cruauté, ils ne devraient pas faire l'objet de poursuites. Par conséquent, ils ne devraient pas craindre ce projet de loi. Puis, vous poursuivez en disant que, si jamais ils se sentent lésés, ils peuvent aller devant les tribunaux et invoquer l'article 35. Cela me pose des difficultés, car il y a un jugement récent de la Cour suprême du Canada — l'affaire tranchée en décembre dernier. Je ne vais pas citer l'arrêt en question, car celui-ci fait l'objet de discussions, pour des raisons que mes collègues autour de la table connaissent peut-être.

Tout de même, je vais revenir à une décision antérieure, à une décision unanime de la Cour d'appel de l'Ontario, le juge McMurtry, le juge Abella et le juge Sharpe, en février 2001. Le juge Sharpe a rendu la décision au nom de la majorité. J'aimerais citer les paragraphes 77 et 79 de l'arrêt en question, qui portaient sur l'interprétation de l'article 35 de la Constitution:

[Traduction] [77] Comme c'est le cas pour tous les droits constitutionnels, les droits des Autochtones exigent que nous fassions appel à une interprétation fondée sur l'objet visé. Or, l'objet visé en ce qui concerne la protection constitutionnelle des droits des Autochtones a été déterminé comme étant double. Premièrement, il s'agit de reconnaître et de respecter l'occupation antérieure des terres par les sociétés autochtones distinctives.

[79] Deuxième aspect fondamental de l'objet visé à l'article 35... la disposition prévoit le cadre constitutionnel qui permet de reconnaître et de concilier avec la souveraineté de la Couronne le fait que les Autochtones vivent en société distincte avec leurs propres usages, traditions et culture.

Je crois que chacun des termes employés a un sens. Voilà l'objet double de l'article 35, comme on peut le voir dans le dernier arrêt applicable à l'interprétation de l'article en question.

Selon vous, tant et aussi longtemps que les Autochtones agissent comme la majorité des Canadiens, ils n'ont rien à craindre. Si jamais ils étaient accusés de cruauté envers les animaux pour avoir chassé ou pêché selon leurs coutumes, ils n'auraient qu'à invoquer l'article 35 dans le tribunal et faire confirmer leurs droits constitutionnels.

Mon analyse va-t-elle trop loin?

**M. Macklin:** Je crains de m'être mal exprimé. Je ne voulais pas laisser cette impression. J'ai cru comprendre qu'il s'agissait de savoir si les Autochtones pouvaient poursuivre, de manière générale, les activités qui font partie de leur mode de vie normal. Ce ne sera pas là un moyen de défense contre des allégations de cruauté envers les animaux. Plutôt, c'est un commentaire formulé à propos de la question: «où se trouve la raison légitime de s'adonner aux activités auxquelles vous vous adonnez en tant que peuple?» Dans ce cas particulier, vous pourriez faire valoir notamment que les Autochtones ont toujours pu chasser et pêcher, et que c'est là l'usage historique et légitime que vous continuez d'avoir. En tant que pays, nous avons reconnu cet usage.

I am simply suggesting that going to a lawful excuse, you can at least go back and develop your argument on the basis that this is the law of our people. We have had this process during our entire capacity as a nation. We have always pursued not only ritual and food, but also other rights as well. I was addressing the concept of what might constitute a lawful excuse and a defence, but not simply just waving section 35 as an absolute defence. That would not be so.

**Senator Joyal:** In other words, you are telling us that when the Aboriginal people are hunting and fishing, they are not submitted to a different test than the non-Aboriginal people. Is that correct?

**Mr. Macklin:** In terms of this particular amendment, we are saying that they would have the same defences that were available to anyone. I am simply suggesting that the breadth of defences in an Aboriginal case might be slightly different from the defences someone else might have. However, it would relate to their historical practices.

The humane process has to be carried out. There is not a different standard for anyone, but rather it goes to defences. You have to be able to raise an appropriate defence. We are using that expression, "lawful excuse," to provide that defence. That is where that would be brought forward, and that is where you would advance your case in defence of whatever activity you were carrying out. It does not matter, from my perspective, whether it was as a farmer or as an Aboriginal hunter. The principle is that you have to be able to bring forward a lawful excuse that has been there historically.

**Senator Joyal:** Then you do not recognize that Aboriginal people's hunting and fishing practices are constitutionally protected, per se, and that we have to recognize that. As you recognize yourself, as the non-Aboriginal standards evolve, they will impose themselves on the Aboriginal people because everyone has to receive the same interpretation according to the offences created in this legislation.

**Mr. Macklin:** I would think that will obviously be a question we will have to deal with over time, as to whether there can be adjustments made and whether we are prepared to accept those adjustments.

When you look at defences, you have to look at the situation in its totality. I do not know that you can simply set up a defence that would be applicable in the city and another one for north of 60. You have to look at the whole of what is being presented at the time as a defence. In this process, we should all have the basic underlying same treatment in terms of a defence; however, practices carried out in the city would not necessarily be the same practices carried out in the North. From a traditional perspective, it is obviously an issue that we may not be able to resolve at this point. We as a nation have been struggling with that process. It will take some time.

Je dis simplement que, ayant une excuse légitime, vous pouvez plutôt au moins développer votre argument autour de l'idée qu'il s'agit là de notre loi. Nous avons toujours eu cet usage, depuis que nous sommes une nation à part entière. Nous avons toujours eu des rites et avons toujours chassé et pêché, mais nous avons exercé d'autres droits aussi. Je parlais de la notion de ce qui pourrait constituer une excuse légitime et un moyen de défense, mais en ne le ramenant pas au simple fait d'invoquer l'article 35 comme moyen de défense absolu. Ce ne serait pas le cas.

**Le sénateur Joyal:** Autrement dit, vous dites que, dans le cas où les Autochtones chassent et pêchent, ils ne sont pas assujettis à un critère différent de ceux qui s'appliquent aux autres Canadiens. C'est bien cela?

**M. Macklin:** En rapport avec cet amendement particulier, nous disons qu'ils auraient recours aux mêmes moyens de défense que les autres. Je laisse simplement entendre que la panoplie des moyens de défense dans une affaire où il est question d'Autochtones pourrait être légèrement différente de celle d'autres personnes. Toutefois, ce serait lié aux usages historiquement établis des Autochtones.

Le traitement non cruel des animaux est un principe qui doit être respecté. Le critère appliqué n'est pas différent; il en va plutôt des moyens de défense. Il faut pouvoir constituer une défense appropriée. Nous utilisons cette expression — excuse légitime — pour asseoir cette défense. Voilà où la question serait mise de l'avant, et voilà sur quoi on fonderait une défense d'une activité quelconque. Il m'importe peu de savoir s'il s'agit d'un cultivateur blanc ou d'un chasseur autochtone. Le principe, c'est qu'il faut pouvoir donner une excuse légitime qui, sur le plan historique, est établi.

**Le sénateur Joyal:** Vous ne reconnaissez donc pas le fait que les pratiques de chasse et de pêche des Autochtones sont protégées en tant que telles dans la Constitution, et nous devons reconnaître cela. Comme vous le reconnaissez vous-mêmes, les nouveaux critères appliqués aux autres finiront par s'imposer aux Autochtones, car la situation de tous doit faire l'objet de la même interprétation, selon les infractions créées dans ce projet de loi.

**M. Macklin:** Je crois que c'est évidemment là une question qu'il nous faudra régler avec le temps, à savoir s'il faudra faire des rajustements et si nous sommes prêts à accepter ces rajustements.

Si on étudie les moyens de défense, il faut regarder la situation dans son ensemble. Je ne crois pas qu'on puisse établir simplement une défense qui s'appliquerait en ville, puis une autre qui vaudrait pour le Nord. Il faut regarder l'ensemble des éléments présentés comme défense. Dans le contexte, le même traitement de base devrait s'appliquer à tous en ce qui concerne la défense; par contre, les usages en ville ne seraient pas forcément les usages du Nord. D'un point de vue traditionnel, c'est évidemment une question que nous n'arriverons peut-être pas à régler tout de suite. En tant que nation, nous nous débattons avec cette question. Cela prendra du temps.



**Senator Andreychuk:** You have said that the Aboriginal would be protected in the defences, lawful excuse, et cetera. Do you not see section 35 defends their method of harvesting irrespective of what evolving standards there may be?

**Mr. Macklin:** I would submit that that would have to be looked at, as I suggest, on an individual case basis, as to whether in fact that was protected or not. I am simply not in a position to give a definitive position on that today.

**Senator Nolin:** Have you read the amendment we proposed?

**Mr. Macklin:** Yes.

**Senator Nolin:** Completely?

**Mr. Macklin:** Yes.

**Senator Nolin:** The three last lines? Look at them and read them again. I am referring specifically to the part of the sentence that starts with "and any pain, suffering or injury caused is no more than is reasonably necessary in the carrying out of those traditional practices."

**Mr. Macklin:** Yes.

**Senator Nolin:** Does that not remind you a little bit of *Menard*?

**Mr. Macklin:** In our view, the question was one of whether you were actually trying to create a separate standard for Aboriginal people.

**Senator Nolin:** I do not want to argue with you. We are recognizing that, in 1982, Canada as a whole recognized that they are distinct and different. We have to recognize that; it is a fact of life.

We are trying to take that consideration — which is a global consideration — and fit it into the scope of our bill. That is why we have added those three lines. Those three lines are a constraint to the rights.

**Mr. Macklin:** I would like to believe that the law that is being proposed would, in fact, keep the same basic standard. However, each individual case will be looked at in terms of the defences brought forward at the time. To limit the defences and try to define them in little boxes at the moment would not be appropriate.

We are proposing a fairly broad range of defences. If you can bring them forward and convince the judge that in fact that defence has been available to you historically, it should be considered for acceptance by that judge. The point of the whole effort is to try to stop inhumane treatment, not necessarily to change ritual practices in the process.

**Senator Grafstein:** Mr. Macklin, I appreciate your difficulties, as all members of the Senate are wrestling with this. Would the minister consider that, in addition to everything else we are doing, — which does not prevent the committee from proceeding however it chooses to proceed — an indication that, because

**Le sénateur Andreychuk:** Vous avez dit que les Autochtones seraient protégés en ce qui concerne les moyens de défense, l'excuse légitime et ainsi de suite. Vous ne croyez pas que l'article 35 défend leur mode d'exploitation des ressources, quels que soient les autres critères qui puissent être adoptés?

**M. Macklin:** Je dirais qu'il faudrait étudier, comme je l'ai laissé entendre, chaque cause en fonction de ses propres mérites, pour savoir si c'est protégé ou non. Je ne suis tout simplement pas placé pour vous donner une réponse définitive à cette question aujourd'hui.

**Le sénateur Nolin:** Avez-vous lu l'amendement que nous avons proposé?

**M. Macklin:** Oui.

**Le sénateur Nolin:** Entièrement?

**M. Macklin:** Oui.

**Le sénateur Nolin:** Les trois dernières lignes? Regardez-les encore, lisez-les encore. Je parle en particulier de cette partie de la phrase qui dit: «...la douleur, la souffrance ou la blessure se limite à ce qui est raisonnablement nécessaire à ces pratiques ancestrales.»

**M. Macklin:** Oui.

**Le sénateur Nolin:** Est-ce que ça ne vous rappelle pas un peu l'arrêt *Menard*?

**M. Macklin:** À notre avis, il s'agissait de savoir si on créerait vraiment un critère distinct pour les Autochtones.

**Le sénateur Nolin:** Je ne veux pas me disputer avec vous. Nous reconnaissons le fait que, en 1982, le Canada dans son ensemble a reconnu qu'ils sont distincts et différents. Nous devons reconnaître cela; c'est un fait.

Nous essayons de prendre cette considération — considération globale — et de l'inscrire dans notre projet de loi. C'est pourquoi nous avons ajouté ces trois lignes. Ces trois lignes servent à limiter les droits en question.

**M. Macklin:** J'aimerais croire que la loi proposée servirait, en fait, à préserver le même critère de base. Toutefois, chaque affaire individuelle sera étudiée, pour ce qui est des moyens de défense avancés. Il ne convient pas, pour l'heure, de limiter les moyens de défense et d'essayer de les faire entrer dans les petites cases.

Nous proposons une assez bonne panoplie de moyens de défense. Si vous êtes en mesure de les faire valoir et de convaincre le juge que, en fait, le moyen de défense en question s'applique à vous historiquement, le juge devrait envisager de l'admettre. L'idée derrière tout cela, c'est de faire cesser la cruauté envers les animaux et non pas forcément de modifier les rites des Autochtones.

**Le sénateur Grafstein:** Monsieur Macklin, je comprends le fait que vous vous débattiez avec cette question, comme le font d'ailleurs tous les membres du Sénat. Le ministre accepterait-il d'envisager, à part tout le reste de notre programme d'action — ce qui n'empêche pas le comité de choisir sa voie — une consigne:

this is new it may have ramifications beyond the intent of the legislation, he would review the cases that might be brought under this new offence and seek to remediate the legislation within two years by undertaking that if there is inappropriate use of these provisions that he will introduce legislation to ameliorate the situation?

I am not looking for the perfect; I am looking for the possible. We have had sunset clauses and so on. It might be too late in the game to provide that. This committee is very familiar with those, and they have been very useful tools. Having said that, we are in a different time and place. Obviously you cannot commit the minister, but perhaps you might give us your own views and perhaps then pass those views on to the minister.

**Mr. Macklin:** I certainly will deliver the message. The minister has made it clear in statements in certain round tables that he has had in the last year that he is interested in looking at reviewing the code in its totality. I know that is a monumental undertaking. That would take into consideration matters of concern and interest. It would not happen instantly, so your timetable of two years certainly might be in that window.

As in all process within Justice, we are looking at how well our law is performing. At the end of the day, the concern is: When do we make a decision to act on areas where we see concern? I am certain that we are sensitive to this issue. I am sure it would be brought to our attention promptly if in fact this section is not performing to our expectations and intended standards.

**Senator Beaudoin:** Aborigines are in a different category. Section 35 pertains to collective rights, which is what the Supreme Court said. When we are talking about collective rights and criminal law, we have to take into account that it is very special.

They are in a particular situation. When we study this on the non-derogation clause, we will have to take this into account. We should not forget that it is collective rights and not individual rights. My rights are individual. Their rights are collective. This should be taken into account.

**The Chairman:** On behalf of the committee, Mr. Macklin, I want to thank you for agreeing to come to put yourself in this difficult position. I would be remiss if I did not thank you for being so forthright and honest with your responses to all senators' questions.

We appreciate it. It has been a great help to our deliberations and thank you again, Ms. Klineberg.

**Mr. Macklin:** I thank you for giving me the opportunity. When I came to Parliament some two and a half years ago, I was obviously under some public perception that perhaps this place was not effective as it could be. I have changed my perspective.

comme il s'agit de quelque chose de nouveau et qui aura peut-être des conséquences dépassant l'intention du législateur, examiner les causes pouvant être soutenues en rapport avec cette nouvelle infraction et aspirer à corriger le texte de loi dans les deux ans, c'est-à-dire s'engager, dans la mesure où les dispositions en question sont invoquées à mauvais escient, à proposer des mesures législatives en vue d'améliorer la situation?

Je ne vise pas la perfection; c'est l'art du possible qui m'intéresse. Nous avons déjà adopté des mesures de temporisation et ainsi de suite. Il était trop tard pour choisir cette option. Le comité connaît très bien ce genre de disposition, qui s'est déjà révélée très utile. Cela dit, la situation est différente. Évidemment, vous ne pouvez vous engager au nom du ministre, mais vous pourriez nous donner votre point de vue à vous et, peut-être, faire part de ce point de vue au ministre.

**M. Macklin:** Je vais certainement lui faire le message. Le ministre a signalé clairement, à l'occasion de certaines tables rondes ayant eu lieu depuis un an, qu'il souhaite revoir le code intégralement. Je sais que c'est une entreprise monumentale. Cela prendra en considération les préoccupations soulevées et les intérêts manifestés. Ça ne se ferait pas du jour au lendemain; certes, votre délai de deux ans est peut-être indiqué.

Comme c'est toujours le cas au ministère de la Justice, nous sommes en train d'examiner nos lois pour voir si elles fonctionnent bien. En dernière analyse, nous voulons savoir à quel moment il faut décider d'agir en rapport avec les aspects que nous jugeons préoccupants? Je suis sûr que nous sommes sensibles à la question. Je suis sûr que vous en seriez informé rapidement si l'article en question ne répondait pas aux attentes, s'il ne donnait pas le résultat escompté.

**Le sénateur Beaudoin:** Les Autochtones constituent une catégorie différente. L'article 35 porte sur des droits collectifs, ce que la Cour suprême a affirmé. Quand il est question de droits collectifs et de droit criminel, il faut savoir qu'il s'agit d'une question très singulière.

Voilà une situation particulière. Quand nous étudions la disposition de non-dérogation, nous devons en tenir compte. Nous ne devrions pas oublier le fait qu'il s'agit de droits collectifs et non pas de droits individuels. Mes droits à moi sont individuels. Leurs droits à eux sont collectifs. Il faut prendre cela en considération.

**Le président:** Au nom du comité, M. Macklin, je veux vous remercier d'avoir accepté de vous mettre dans cette position difficile. Je manquerais à mon devoir si je ne vous remerciais pas d'avoir répondu à toutes les questions des sénateurs avec tant de franchise.

Nous apprécions cela. Cela a été très utile à nos délibérations, et, encore une fois, merci, madame Klineberg.

**M. Macklin:** Je vous remercie de m'en avoir donné l'occasion. Quand je suis arrivé au Parlement il y a deux ans et demi environ, je pensais un peu, comme bien des membres du public, que l'endroit n'était peut-être pas aussi efficace qu'il pouvait l'être. Mon point de vue a changé.



On this particular bill, I would have to say that I am very appreciative of the effort you have put in.

The committee continued in camera.

The committee resumed in public.

**The Chairman:** Honourable senators, we are now out of camera, or in public. The question is, and I repeat it: "That the Senate concur in the amendment made by the House of Commons to its amendment 4 to the Bill C-10B, an Act to amend the Criminal Code (cruelty to animals);" and "That the Senate do not insist on its amendments 2 and 3 to which the House of Commons has disagreed."

All those in favour?

I see four in favour.

All those contra-minded? Seven.

That dispenses with the first one.

**Senator Cools:** Someone said they wanted a recorded vote, so we should do a roll call.

**Senator Smith:** I do not know that anyone is requesting that.

**The Chairman:** No one is requesting that.

**Senator Cools:** I thought I heard you say you wanted it recorded.

**The Chairman:** That is when we were back in camera.

Now we will proceed to the second order of reference:

THAT the Message from the House of Commons concerning Bill C-10B, An Act to amend the Criminal Code (cruelty to animals), be now referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The next part of the process is we have to decide how to respond to the message. Presumably, the acceptance of amendment number 1 would be fine.

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Presumably, the acceptance of amendment 5 would be fine.

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Amendment number 2, which is what we have been referring to as the "removal of the killing provision." What is the wish of honourable senators with respect to that particular section, that we continue with our own amendment or that we make some alterations to it?

**Senator Cools:** Maintain it.

**Senator Beaudoin:** Maintain it.

**The Chairman:** The majority of committee wishes to maintain it?

À propos de ce projet de loi particulier, je dois dire que j'ai beaucoup apprécié l'effort que vous y avez mis.

La séance se poursuit à huis clos.

La séance reprend en public.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous ne siégerons plus à huis clos, nos travaux reprennent en public. La question, je la répète, est la suivante: «Que le Sénat agréé l'amendement apporté par la Chambre des communes à son amendement 4 au projet de loi C-10B, Loi modifiant le Code criminel (cruauté envers les animaux);» et «Que le Sénat n'insiste pas sur ses amendements 2 et 3, auxquels les Communes n'ont pas acquiescé.»

Qui est en faveur?

Je vois que quatre sénateurs sont en faveur de la proposition.

Qui est contre? J'en compte sept.

Voilà pour la première proposition.

**Le sénateur Cools:** Quelqu'un a dit qu'il souhaitait avoir un vote par appel nominal; il faudrait donc prendre les présences.

**Le sénateur Smith:** À ma connaissance, personne ne le demande.

**Le président:** Personne ne le demande.

**Le sénateur Cools:** Je croyais vous avoir entendu dire que vous vouliez un vote par appel nominal.

**Le président:** C'était au moment de la séance à huis clos.

Nous allons maintenant traiter du deuxième ordre de renvoi:

QUE le message de la Chambre des communes au sujet du projet de loi C-10B, Loi modifiant le Code criminel (cruauté envers les animaux) soit maintenant renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

Il s'agit maintenant de déterminer comment nous souhaitons réagir au message. Il faut présumer que l'adoption de l'amendement numéro 1 ne poserait pas de problème.

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Il faut présumer que l'adoption de l'amendement 5 ne poserait pas de problème.

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** L'amendement numéro 2 traite de l'élimination de la disposition relative au fait de «tuer» un animal. Que souhaitent faire les honorables sénateurs en rapport avec cet article particulier — poursuivre avec notre propre amendement ou y apporter des modifications?

**Le sénateur Cools:** Le garder.

**Le sénateur Beaudoin:** Le garder.

**Le président:** La majorité du comité souhaite garder l'amendement tel quel?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Amendment number 3, which is what we have referred to as the “non-derogation clause,” what is the wish of the committee?

**Hon. Senators:** Maintain it.

**The Chairman:** Is there anyone against maintaining it?

**Senator Andreychuk:** May I speak to it?

**The Chairman:** Yes.

**Senator Andreychuk:** I had difficulty because we had spent so much time on the wording. I have spent a lot of time reviewing the section and I wondered whether this committee would accept a small change to our original amendment? Originally, we were saying that: “No person shall be convicted of an offence under paragraph 1(a) if the pain, suffering, injury, or death is caused in the course of traditional hunting, trapping, or fishing practices carried out by a person who is one of the Aboriginal peoples of Canada.” The part that bothered me was “in any area in which Aboriginal peoples have harvesting rights.” The dilemma was that some Aboriginal people have traditional harvesting rights, geographically based.

I heard Senator Gill say there were overlapping rights and they have certain abilities to work this out and, if not, of course it would be a court challenge. On reflection, it would seem that rather than “in any area in which Aboriginal peoples,” and changed it to say “in the area in which the Aboriginal person...” that we would accomplish exactly what all Aboriginal people have, including those who have overlapping, those who have as yet unsettled rights, and those who have settled rights. We start out the section by saying “No person shall be convicted,” and then we say, the practice is carried out by “one of the Aboriginal peoples of Canada, in any area.” It would be in the area in which the Aboriginal person has harvesting rights. It is to maintain the integrity of section 35 — maintain the integrity of the rights.

**Senator Cools:** Would that change be the same if you said “in those areas in which Aboriginal peoples have harvesting rights?”

**Senator Andreychuk:** No.

**The Chairman:** Senator Andreychuk is trying to make it more specific to the areas where Aboriginal have hunting rights. It is not just a case of an Aboriginal having the right to go anywhere. That is fair enough; is it not?

**Senator Watt:** Can I explain what proportion she has covered in regards to overlapping hunting areas and overlapping rights? There is a reciprocal agreement in regard to overlapping rights.

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** L'amendement numéro 3 nous renvoie ce qui a été qualifié de «disposition de non-dérogation». Que souhaite faire le comité?

**Des voix:** Garder l'amendement.

**Le président:** Est-ce que quelqu'un n'est pas en faveur de cette proposition?

**Le sénateur Andreychuk:** Puis-je en parler?

**Le président:** Oui.

**Le sénateur Andreychuk:** J'ai eu de la difficulté parce que nous avons passé tellement de temps à étudier le libellé. J'ai passé beaucoup de temps à examiner l'article, et je me suis demandé si le comité accepterait une petite modification de notre amendement initial? Au départ, nous disions: «Nul ne peut être déclaré coupable de l'infraction visée à l'alinéa (1)a) si la douleur, la souffrance, la blessure ou la mort est causée pendant l'exercice, par une personne de l'un des peuples autochtones du Canada, de pratiques ancestrales de chasse, de piégeage ou de pêche...» et voici le passage qui me tracassait «... dans une zone où les peuples autochtones possèdent des droits de récolte...» Le dilemme: certains Autochtones ont des droits de récolte traditionnels ayant une base géographique.

J'ai entendu le sénateur Gill affirmer qu'il y avait là des droits qui se chevauchent et qu'on pouvait régler la question et que, si ce n'était pas le cas, bien entendu, il y aurait une contestation devant les tribunaux. À y réfléchir, il me semble que—à la place de «dans une zone où les peuples autochtones possèdent des droits de récolte»—le fait de dire «dans une zone où l'Autochtone...» nous permettrait de prévoir tout à fait la situation des Autochtones, notamment pour les cas de chevauchement, pour ceux dont les droits sont une affaire à régler et ceux dont les droits sont une affaire réglée. Nous commençons par dire «Nul ne peut être déclaré coupable», puis nous parlons des pratiques de «l'un des peuples autochtones du Canada», «dans une zone» où les peuples autochtones possèdent des droits. Ce serait une zone où l'Autochtone possède des droits de récolte. Il s'agit de préserver l'intégrité de l'article 35 — de préserver l'intégrité des droits.

**Le sénateur Cools:** Est-ce que la modification reviendrait au même si on disait: «dans les zones où les peuples autochtones ont des droits de récolte»?

**Le sénateur Andreychuk:** Non.

**Le président:** Le sénateur Andreychuk essaie de délimiter la question aux zones où les Autochtones ont des droits de chasse. Il ne s'agit pas de dire que les Autochtones ont le droit d'aller partout. C'est bien cela?

**Le sénateur Watt:** Puis-je expliquer la part des choses qu'elle couvre, en ce qui concerne le chevauchement des droits de chasse, le chevauchement des droits? Il existe une entente réciproque sur la question du chevauchement des droits.



For example, the Cree and the Inuit operate basically in the same area. Is it so far apart, but there is an overlapping described in the agreement. There was a management regime also attached to it. No one can go into that area without consent. There is a very clear administrative responsibility attached to it. Therefore, there is no chance for anyone to go into the area and do whatever he wants to do. That is not the case. I agree with her. To make it clearer, I support that.

**The Chairman:** Honourable senators, this would eliminate one of the strongest objections that the Commons had to the particular clause.

**Senator Watt:** If we could remove that I would appreciate that.

**The Chairman:** If I heard Senator Andreychuk right, it will now read:

No person shall be convicted of an offence under paragraph 1(a) if the pain, suffering, injury or death is caused in the course of traditional hunting, trapping or fishing practices carried out by a person who is one of the Aboriginal peoples of Canada in the area in which the Aboriginal person has harvesting rights.

**Senator Andreychuk:** That maintains the integrity of all situations. There is a corresponding French.

**Senator Watt:** Does that remove entirely the concern that the House of Commons had?

**The Chairman:** It goes a long way to alleviating their concerns.

**Senator Cools:** A piece of paper I was given says, "In any area in which Aboriginal peoples." It does not say "Aboriginal person."

**Senator Andreychuk:** The first is what we have; the second half is the proposed change.

**Senator Cools:** Good, so it is limited.

**The Chairman:** Honourable senators, we have to move on.

**Senator Jaffer:** It is on division.

**The Chairman:** We are moving on. It is not unanimous, it is on division.

The last problematic area concerns the colour of right. I will try to shorten discussion on it from what was said last night. Honourable senators know the original form of the amendment that we proposed. The form that came back from the Commons was: "For greater certainty, the defences set out in subsection 429(2) apply to the extent they are relevant with respect to proceedings under this Part."

Par exemple, les Cris et les Inuits évoluent, essentiellement, dans la même zone. La distance est très grande, mais l'entente décrit un chevauchement. Il y a aussi un régime d'aménagement qui est associé à cela. Personne ne peut aller dans cette zone sans y être autorisé. Il y a une responsabilité administrative très claire qui y est rattachée. Par conséquent, il n'est pas possible que quelqu'un arrive dans cette zone et fasse comme bon lui semble. Ce n'est pas le cas. Je suis d'accord avec elle. Pour que ce soit plus clair, j'appuie ce qu'elle dit.

**Le président:** Honorables sénateurs, voilà qui servirait à éliminer une des raisons les plus importantes pour lesquelles les Communes s'opposent à cette disposition particulière.

**Le sénateur Watt:** Si nous pouvions éliminer cela, j'en serais reconnaissant.

**Le président:** Si j'ai bien compris le sénateur Andreychuk, cela se lirait maintenant comme suit:

Nul ne peut être déclaré coupable de l'infraction visée à l'alinéa 1a) si la douleur, la souffrance, la blessure ou la mort est causée pendant l'exercice, par une personne de l'un des peuples autochtones du Canada de pratiques ancestrales de chasse, de piégeage ou de pêche dans une zone où l'Autochtone possède des droits de récolte.

**Le sénateur Andreychuk:** Cela préserve l'intégrité de la mesure, dans toutes les situations. Il y a une version correspondante dans l'autre langue officielle.

**Le sénateur Watt:** Est-ce que cela élimine tout à fait la préoccupation de la Chambre des communes?

**Le président:** Cette mesure en fait beaucoup pour atténuer ces préoccupations.

**Le sénateur Cools:** On m'a remis un bout de papier qui disait: «Dans une zone où les peuples autochtones». Ça ne dit pas: «Un Autochtone».

**Le sénateur Andreychuk:** Le premier cas, c'est ce que nous avons; le deuxième, c'est la modification proposée.

**Le sénateur Cools:** C'est bien, c'est donc limité.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous devons passer à la question suivante.

**Le sénateur Jaffer:** Avec dissidence.

**Le président:** Nous passons à la question suivante. La proposition n'est pas adoptée à l'unanimité, elle est adoptée avec dissidence.

La dernière préoccupation concerne l'apparence de droit. Je vais essayer d'abrégier la discussion, d'après ce qui a été dit hier soir. Les honorables sénateurs sont au fait de l'amendement initial que nous avons proposé. Les Communes l'ont renvoyé sous la forme suivante: «Il est entendu que les moyens de défense prévus au paragraphe 129(2) s'appliquent, dans la mesure où ils sont pertinents, aux procédures relatives à une infraction à la présente partie.»

We discussed the possibility of taking out “to the extent that they are relevant” so that the amendment would read: “For greater certainty, the defence as set out in section 429(2) apply with respect to proceedings under this Part.”

Are honourable senators satisfied with that? That is not the original amendment.

**Senator Beaudoin:** It is an improvement.

**Senator Nolin:** We would refer to 429(2) instead of creating a new one?

**Some Hon. Senators:** Yes.

**Senator Nolin:** We have a problem there because section 429 is contained in a chapter of the Code that refers only to property.

**The Chairman:** We would refer to the defences set out in 429, rather than name them. They had some problems with us listing them, but I think, from our discussion last night, that we really did not have much trouble with saying, “The defences set out in 429.” It is fairly clear what those defences are, it is clear what the references to the defences are and if we take out “to the extent they are relevant” and say they “apply in respect to proceedings for an offence under this Part,” we accomplish what we were trying to do under our own amendment.

**Senator Grafstein:** I will suggest a slight variation, which might meet their objections. Instead of saying “to the extent they are relevant,” say, “For greater certainty, the defences set out in section 429(2) apply *mutatis mutandis* in respect of proceedings for an offence under this Part.”

**Senator Nolin:** That begs the question of amending 429.

**The Chairman:** I think if we simply go with: “For greater certainty, the defences set out in section 429 apply in respect to proceedings for an offence under this Part.” We import all of the defences in 429 for that Part.

**Senator Cools:** If we wish to go with spelling out the words in 429 we should just take their wording.

**The Chairman:** They were very happy with it. This was put in primarily for the rural caucus.

**Senator Cools:** Go with what they are happy with. The House of Commons offered us this; go with what they offered us. It is that or staying with our own.

**Senator Joyal:** We do not want to have “to the extent they are relevant,” and we want to remove this.

Nous avons discuté de la possibilité d'éliminer «dans la mesure où ils sont pertinents», pour que l'amendement se lise comme suit: «Il est entendu que les moyens de défense prévus au paragraphe 429(2) s'appliquent aux procédures relatives à une infraction à la présente partie.»

Est-ce que les honorables sénateurs sont d'accord avec cela? Ce n'est pas l'amendement initial.

**Le sénateur Beaudoin:** C'est mieux.

**Le sénateur Nolin:** Nous parlerions du paragraphe 429(2), plutôt que d'en créer un nouveau?

**Des voix:** Oui.

**Le sénateur Nolin:** Nous avons ici un problème: l'article 429 fait partie d'un chapitre du Code qui ne traite que de la propriété.

**Le président:** Il s'agirait d'évoquer les moyens de défense prévus à l'article 429, plutôt que de les nommer. Les responsables étaient d'avis que le fait pour nous de les nommer n'était pas une bonne idée, mais, selon moi, d'après la discussion que nous avons eue hier soir, le fait de parler des «moyens de défense prévus au paragraphe 429(2)» ne posait pas beaucoup de difficulté. La nature de ces moyens de défense est assez claire, la référence à leur égard est claire, et si nous éliminons «dans la mesure où ils sont pertinents» et disons plutôt qu'ils «s'appliquent aux procédures relatives à une infraction à la présente partie», nous atteignons le but associé à notre propre amendement.

**Le sénateur Grafstein:** Je vais proposer une petite variante, qui soulèvera peut-être des objections. Plutôt que de dire «dans la mesure où ils sont pertinents», dites: «Il est entendu que les moyens de défense prévus au paragraphe 429(2) s'appliquent *mutatis mutandis* aux procédures relatives à une infraction à la présente partie.»

**Le sénateur Nolin:** Ce qui nous invite fortement à amender l'article 429.

**Le président:** Je crois que nous pourrions, tout simplement, songer à ceci: «Il est entendu que les moyens de défense prévus au paragraphe 429 s'appliquent aux procédures relatives à une infraction à la présente partie.» Nous importons ainsi dans cette partie toutes les défenses prévues à l'article 429.

**Le sénateur Cools:** Si nous voulons dire qu'il s'agit des termes énoncés à l'article 429, nous devrions simplement reprendre ces termes.

**Le président:** Ils étaient très heureux de cela. Ils ont inclus cela surtout pour le caucus rural.

**Le sénateur Cools:** Optons pour ce qui fait leur bonheur. La Chambre des communes nous a offert cela; prenons ce qu'elle nous offre. C'est cela, sinon nous gardons notre propre version.

**Le sénateur Joyal:** Nous ne voulons pas de «dans la mesure où ils sont pertinents» et nous voulons éliminer ceci.



**Senator Grafstein:** I believe we should ask legal council about incorporating the words *mutatis mutandis*. I think it will deal with everybody's concerns.

**The Chairman:** No, it confuses it, I think. However, we will ask Mr. Audcent.

**Mr. Audcent:** With respect to the proposal to add the words *mutatis mutandis*, my understanding is that current federal drafting practices have been to move away from Latin in the text. Therefore, so we would not put the words in a federal statute today.

**The Chairman:** Honourable senators, are we happy with simply dropping "to the extent that they are relevant," which was really the only problematic part that we discussed last night, and basically giving back the amendment that they changed?

**Senator Jaffer:** Why not go with what Senator Cools had said: Leave that as is?

**Senator Beaudoin:** I think it is wrong to remove what they are suggesting — "to the extent that they are relevant."

**Senator Smith:** They never said that is what they are going to do.

**Senator Andreychuk:** The basic thing.

**The Chairman:** The problem with "to the extent that they are relevant" was that it created an issue, because we were moving it from property. If we take that out, there is no grey area.

Question!

**Senator Jaffer:** On division.

**Senator Cordy:** I think this is one of those cases that, rather than playing semantics, we suggest to them that we have some give and take. I have no difficulty with the wording that the House of Commons has sent.

**Senator Andreychuk:** It is not give and take. It is fundamental.

**The Chairman:** Question! All in favour? I will read the question.

Is the committee in favour of amendment 4, reading as follows: "182.5 For greater certainty, the defences set out in subsection 429(2) apply in respect of proceedings for an offence under this Part."

All in favour?

We are deleting "to the extent that they are relevant."

All those in favour? Seven.

Opposed? Four.

Carried.

**Le sénateur Grafstein:** Je crois que nous devrions demander au conseiller juridique ce qu'il pense de l'idée d'inclure l'expression *mutatis mutandis*. Je crois que ceci permet de répondre aux préoccupations de chacun.

**Le président:** Non, elle crée de la confusion, à mon avis. Par contre, nous allons poser la question à M. Audcent.

**M. Audcent:** Pour ce qui est de l'idée d'ajouter le terme *mutatis mutandis*, je crois savoir que les rédacteurs fédéraux essaient en ce moment d'éviter l'emploi du latin dans le texte. Par conséquent, nous ne devrions pas mettre ce terme dans une loi fédérale aujourd'hui.

**Le président:** Honorables sénateurs, est-ce que cela fait notre bonheur de laisser tomber simplement «dans la mesure où ils sont pertinents», soit le seul élément qui posait vraiment un problème quand nous avons discuté de la question hier soir, pour, essentiellement, renvoyer à la Chambre des communes l'amendement qu'elle a modifié?

**Le sénateur Jaffer:** Pourquoi ne pas choisir l'option de Le sénateur Cools: le laisser tel quel?

**Le sénateur Beaudoin:** Je crois qu'il ne convient pas d'éliminer ce qu'ils proposent — «dans la mesure où ils sont pertinents».

**Le sénateur Smith:** Ils n'ont jamais dit que c'est ce qu'ils allaient faire.

**Le sénateur Andreychuk:** L'élément fondamental.

**Le président:** L'expression «dans la mesure où ils sont pertinents» crée un problème, car nous l'emprunions aux dispositions relatives à la propriété. Si nous l'éliminons, il n'y a pas de zone grise.

Aux voix!

**Le sénateur Jaffer:** Avec dissidence.

**Le sénateur Cordy:** Je crois qu'il s'agit de l'une de ces affaires où nous pourrions, plutôt que de nous faire sémanticiens, leur proposer un compromis. Le libellé proposé par la Chambre des communes ne me pose aucune difficulté.

**Le sénateur Andreychuk:** Ce n'est pas d'un compromis qu'il est question. C'est d'un élément fondamental.

**Le président:** Aux voix! Tous sont en faveur? Je vais lire la question.

Le comité est-il favorable à l'amendement 4, qui se lit comme suit: «182.5 Il est entendu que les moyens de défense prévus au paragraphe 429(2) s'appliquent aux procédures relatives à une infraction à la présente partie.»

Qui est en faveur?

Nous avons supprimé l'expression «dans la mesure où ils sont pertinents».

Qui est en faveur? Sept voix.

Qui s'y oppose? Quatre.

Adopté.

I need the permission of the committee to allow me to cobble together what we have just done and bring it back in the form of a report without giving everyone here an opportunity to see it ahead of time.

**Senator Jaffer:** I would like it be recorded that in respect of the clause on pain, that was on division too — the “unnecessary.”

**The Chairman:** Yes.

The steering committee can stay behind and we can try and cobble together some sense out of this.

The committee adjourned.

J'ai besoin que le comité m'accorde la permission de rassembler au mieux les éléments que nous venons d'établir et de revenir avec des conclusions définitives, sans que chacun ait l'occasion de le voir à l'avance.

**Le sénateur Jaffer:** J'aimerais faire porter au compte rendu le fait que l'article sur la douleur a été adopté lui aussi avec dissidence — celui où il est dit, «sans nécessité».

**Le président:** Oui.

Le comité de direction peut rester, et nous pouvons essayer de rassembler tous ces éléments pour essayer d'en tirer du sens.

La séance est levée.





*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Communication Canada – Publishing  
Ottawa, Ontario K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Communication Canada – Édition  
Ottawa (Ontario) K1A 0S9

#### APPEARING

**Thursday, June 12, 2003:**

The Honourable Paul Macklin, M.P., Parliamentary Secretary to the Minister of Justice.

#### WITNESSES

**Thursday, June 5, 2003:**

*Officials from the Department of Justice Canada:*

Katharine MacCormick, Chief Legislative Counsel, Office of the Chief Legislative Counsel;

John Mark Keyes, Director, Legislative Policy and Development, Advisory and Development Services Group;

Daniel Ricard, Deputy Chief Legislative Counsel, Drafting Services Group.

**Thursday, June 12, 2003:**

*Official from the Department of Justice Canada:*

Joanne Klineberg, Counsel, Criminal Law Policy.

*From the Senate of Canada:*

Mark Audcent, Law Clerk and Parliamentary Counsel;

Michel Patrice, Parliamentary Counsel.

#### COMPARAÎT

**Le jeudi 12 juin 2003:**

L'honorable Paul Macklin, député, secrétaire parlementaire ministre de la Justice.

#### TÉMOINS

**Le jeudi, 5 juin, 2003:**

*Hauts fonctionnaires du ministère de la Justice du Canada:*

Katharine MacCormick, première conseillère législative, Bureau la première conseillère législative;

John Mark Keyes, directeur, Orientation et perfectionnement législatif, Groupe des services consultatifs et perfectionnement;

Daniel Ricard, premier conseiller législatif adjoint, Groupe services de rédaction.

**Le jeudi 12 juin 2003:**

*Haut fonctionnaire du ministère de la Justice du Canada:*

Joanne Klineberg, avocate, Section de la politique en matière droit pénal.

*Du Sénat du Canada:*

Mark Audcent, légiste et conseiller parlementaire;

Michel Patrice, conseiller parlementaire.



Second Session  
Thirty-seventh Parliament, 2002-03

## SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Legal and Constitutional Affairs

*Chair:*

The Honourable GEORGE J. FUREY

Tuesday, June 17, 2003  
Wednesday, June 18, 2003  
Thursday, June 19, 2003

### Issue No. 13

#### First, second and third (last) meetings on:

Bill C-24, An Act to amend the Canada Elections Act and the  
Income Tax Act (political financing)

#### First (last) meeting on:

Bill C-39, An Act to amend the  
Members of Parliament Retiring Allowances Act  
and the Parliament of Canada Act

#### INCLUDING:

THE SIXTH AND SEVENTH  
REPORTS OF THE COMMITTEE  
(Bills C-39 and C-24)

#### APPEARING:

The Honourable Don Boudria, P.C., M.P.,  
Minister responsible for Elections Canada

WITNESSES:  
(See back cover)

Deuxième session de la  
trente-septième législature, 2002-2003

## SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Président:*

L'honorable GEORGE J. FUREY

Le mardi 17 juin 2003  
Le mercredi 18 juin 2003  
Le jeudi 19 juin 2003

### Fascicule n° 13

#### Première, deuxième et troisième (dernière) réunions concernant:

Le projet de loi C-24, Loi modifiant la Loi électorale du Canada  
et la Loi de l'impôt sur le revenu  
(financement politique)

#### Première (dernière) réunion concernant:

Le projet de loi C-39, Loi modifiant la  
Loi sur les allocations de retraite des parlementaires  
et la Loi sur le Parlement du Canada

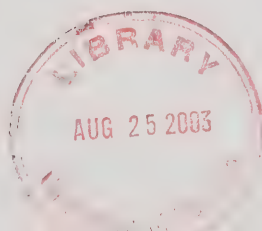
#### Y COMPRIS:

LE SIXIÈME ET SEPTIÈME  
RAPPORTS DU COMITÉ  
(Les projets de loi C-39 et C-24)

#### COMPARAÎT:

L'honorable Don Boudria, c.p., député,  
ministre responsable d'Élections Canada

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)





## THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable George J. Furey, *Chair*

The Honourable Gerald-A. Beaudoin, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Kinsella
Baker, P.C.	* Lynch-Staunton
Bryden	(or Kinsella)
* Carstairs, P.C.	Pearson
(or Robichaud, P.C.)	Robichaud, P.C.
Cools	Rivest
Joyal, P.C.	Smith, P.C.

### *\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Bryden substituted for that of the Honourable Senator Wiebe (*June 16, 2003*).

The name of the Honourable Senator Baker substituted for that of the Honourable Senator Cordy (*June 16, 2003*).

The name of the Honourable Senator Buchanan substituted for that of the Honourable Senator Stratton (*June 16, 2003*).

The name of the Honourable Senator Setlakwe substituted for that of the Honourable Senator Jaffer (*June 17, 2003*).

The name of the Honourable Senator Hubley substituted for that of the Honourable Senator Baker (*June 17, 2003*).

The name of the Honourable Senator Robichaud substituted for that of the Honourable Senator Setlakwe (*June 17, 2003*).

The name of the Honourable Senator Rivest substituted for that of the Honourable Senator Nolin (*June 18, 2003*).

The name of the Honourable Senator Baker substituted for that of the Honourable Senator Hubley (*June 18, 2003*).

The name of the Honourable Senator Hubley substituted for that of the Honourable Senator Cools (*June 18, 2003*).

The name of the Honourable Senator Finnerty substituted for that of the Honourable Senator Pearson (*June 18, 2003*).

The name of the Honourable Senator Cools substituted for that of the Honourable Senator Hubley (*June 19, 2003*).

The name of the Honourable Senator Pearson substituted for that of the Honourable Senator Finnerty (*June 19, 2003*).

The name of the Honourable Senator Kinsella substituted for that of the Honourable Senator Buchanan (*June 19, 2003*).

## LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Président:* L'honorable George J. Furey

*Vice-président:* L'honorable Gerald-A. Beaudoin

et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk	Kinsella
Baker, c.p.	* Lynch-Staunton
Bryden	(ou Kinsella)
* Carstairs, c.p.	Pearson
(ou Robichaud, c.p.)	Robichaud, c.p.
Cools	Rivest
Joyal, c.p.	Smith, c.p.

### *\* Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité:*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Bryden substitué à celui de l'honorable sénateur Wiebe (*le 16 juin 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Baker substitué à celui de l'honorable sénateur Cordy (*le 16 juin 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Buchanan substitué à celui de l'honorable sénateur Stratton (*le 16 juin 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Setlakwe substitué à celui de l'honorable sénateur Jaffer (*le 17 juin 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Hubley substitué à celui de l'honorable sénateur Baker (*le 17 juin 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Robichaud substitué à celui de l'honorable sénateur Setlakwe (*le 17 juin 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Rivest substitué à celui de l'honorable sénateur Nolin (*le 18 juin 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Baker substitué à celui de l'honorable sénateur Hubley (*le 18 juin 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Hubley substitué à celui de l'honorable sénateur Cools (*le 18 juin 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Finnerty substitué à celui de l'honorable sénateur Pearson (*le 18 juin 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Cools substitué à celui de l'honorable sénateur Hubley (*le 19 juin 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Pearson substitué à celui de l'honorable sénateur Finnerty (*le 19 juin 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Kinsella substitué à celui de l'honorable sénateur Buchanan (*le 19 juin 2003*).

**ORDERS OF REFERENCE**

Extract of the *Journals of the Senate*, on Monday, June 16, 2003:

The Honourable Senator Robichaud, P.C. moved, seconded by the Honourable Senator Rompkey, P.C.:

THAT Bill C-24, An Act to amend the Canada Elections Act and the Income Tax Act (political financing), be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

---

Extract of the *Journals of the Senate*, on Wednesday, June 11, 2003:

The Honourable Senator Robichaud, P.C. moved, seconded by the Honourable Senator Rompkey, P.C.:

THAT Bill C-39, An Act to amend the Members of Parliament Retiring Allowances Act and the Parliament of Canada Act, be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

**ORDRES DE RENVOI**

Extrait des *Journaux du Sénat* du lundi 16 juin 2003:

L'honorable sénateur Robichaud, P.C. propose, appuyé par l'honorable sénateur Rompkey, P.C.:

QUE le projet de loi C-24, Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi de l'impôt sur le revenu (financement politique), soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

---

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 11 juin 2003:

L'honorable sénateur Robichaud, C.P. propose, appuyé par l'honorable sénateur Rompkey, C.P.:

QUE le projet de loi C-39, Loi modifiant la Loi sur les allocations de retraite des parlementaires et la Loi sur le Parlement du Canada, soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat,*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Senate*



**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Tuesday, June 17, 2003  
(30)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day, at 3:45 p.m., in room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable George J. Furey, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuck, Beaudoin, Bryden, Buchanan, P.C., Cools, Furey, Hubley, Joyal, P.C., Nolin, Pearson, Robichaud, P.C., Setlakwe and Smith, P.C. (13).

*Other senators present:* The Honourable Senators Baker, P.C., Grafstein, Prud'homme, P.C. and Stratton (4).

*In attendance:* From the Library of Parliament, Nancy Holmes.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, June 11, 2003, the committee started its study of Bill C-39, to amend the Members of Parliament Retiring Allowances Act and the Parliament of Canada Act. (*For complete text of Order of Reference see proceedings of the committee, Issue No. 13.*)

**APPEARING:**

The Honourable Don Boudria, P.C., M.P., Minister responsible for Elections Canada.

**WITNESSES:**

*Official from the Treasury Board of Canada, Secretariat:*

Aaron Allen, Manager, Other Statutory Plans, Pensions and Benefits Sector, Human Resources Management Office.

*Official from the Privy Council Office:*

Matthew Lynch, Privy Council Officer, Legislation and House Planning/Counsel.

The Honourable Don Boudria, P.C., M.P., made a statement and answered questions.

Together, witnesses answered questions.

The Honourable Don Boudria, P.C., M.P. submitted a brief to the committee.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Monday, June 16, 2003, the committee started its study of Bill C-24, to amend the Canada Elections Act and the Income Tax Act (political financing). (*For complete text of Order of Reference see proceedings of the committee, Issue No. 13.*)

At 4:25 p.m., the committee proceeded to discuss Bill C-24.

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le mardi 17 juin 2003  
(30)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 15 h 45, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable George J. Furey (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Andreychuck, Beaudoin, Bryden, Buchanan, c.p., Cools, Furey, Hubley, Joyal, c.p., Nolin, Pearson, Robichaud, c.p., Setlakwe et Smith, c.p. (13).

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Baker, c.p., Grafstein, Prud'homme, c.p. et Stratton (4).

*Est présente:* De la Bibliothèque du Parlement, Nancy Holmes.

*Sont également présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 11 juin 2003, le comité entreprend l'étude du projet de loi C-39, Loi modifiant la Loi sur les allocations de retraite des parlementaires et la Loi sur le Parlement du Canada. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 13 des délibérations du comité.*)

**COMPARAÎT:**

L'honorable Don Boudria, c.p., député, ministre responsable d'Élections Canada.

**TÉMOINS:**

*Haut fonctionnaire du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada:*

Aaron Allen, gestionnaire, Autres régimes statutaires, Secteur des pensions et avantages sociaux, Bureau de la gestion des ressources humaines.

*Haut fonctionnaire du Bureau du Conseil privé:*

Matthew Lynch, agent du Conseil privé, Législation et planification parlementaire/conseiller.

L'honorable Don Boudria, c.p., député, fait une déclaration et répond aux questions.

Ensemble, les témoins répondent aux questions.

L'honorable Don Boudria, c.p., député, remet un mémoire au comité.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le lundi 16 juin 2003, le comité entreprend l'examen du projet de loi C-24, Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi de l'impôt sur le revenu (financement politique). (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 13 des délibérations du comité.*)

À 16 h 25, le comité entreprend la discussion sur le projet de loi C-24.

**APPEARING:**

The Honourable Don Boudria, P.C., M.P., Minister responsible for Elections Canada.

**WITNESSES:***Officials from the Privy Council Office:*

Kathy O'Hara, Deputy Secretary to the cabinet (Machinery of Government);

Michèle René de Cotret, Senior Privy Council Officer/Counsel;

Stéphane Perrault, Senior Privy Council Officer/Counsel.

*From the House of Commons:*

Alexa McDonough, M.P.

*Official from Elections Canada:*

Jean-Pierre Kingsley, Chief Electoral Officer;

Diane R. Davidson, Deputy Chief Electoral Officer and Chief Legal Counsel;

Janice Vézina, Senior Director of Election Financing;

James Sprague, Senior Practitioner and General Counsel.

The Honourable Don Boudria, P.C., M.P. and Mr. Kingsley each made a statement and together, witnesses answered questions.

The Honourable Don Boudria, P.C., M.P. submitted a brief to the committee.

At 5:50 p.m., the committee suspended.

At 6:07 p.m., the committee resumed.

At 7:55 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

**ATTEST:**

OTTAWA, Wednesday, June 18, 2003  
(31)

*[English]*

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day, at 4:01 p.m., in room 505, Victoria Building, the Chair, the Honourable Senator George J. Furey, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Baker, P.C., Beaudoin, Bryden, Buchanan, P.C., Finnerty, Furey, Hubley, Joyal, P.C., Lynch-Staunton, Pearson, Robichaud, P.C., Rivest and Smith, P.C. (14).

*Other senators present:* The Honourable Senators Kinsella and Stratton. (2)

*In attendance:* From the Library of Parliament, Nancy Holmes.

**COMPARAÎT:**

L'honorable Don Boudria, c.p., député, ministre responsable d'Élections Canada.

**TÉMOINS:***Hauts fonctionnaires du Bureau du Conseil privé:*

Kathy O'Hara, sous-secrétaire du Cabinet (appareil gouvernemental);

Michèle René de Cotret, agente principale du Bureau du Conseil privé/conseillère;

Stéphane Perreault, agent principal du Bureau du Conseil privé/conseiller.

*De la Chambre des communes:*

Alexa McDonough, députée.

*Hauts fonctionnaires d'Élections Canada:*

Jean-Pierre Kinsley, directeur général des élections;

Diane R. Davidson, sous-directrice générale des élections et première conseillère juridique;

Janice Vézina, directrice principale du financement des élections;

James Sprague, juriste-expert et conseiller juridique.

L'honorable Don Boudria, c.p., député et M. Kingsley font chacun une déclaration et, ensemble, les témoins répondent aux questions.

L'honorable Don Boudria, c.p., député, remet un mémoire au comité.

À 17 h 50, la séance est suspendue.

À 18 h 07, la séance reprend.

À 19 h 55, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

**ATTESTÉ:**

OTTAWA, le mercredi 18 juin 2003  
(31)

*[Traduction]*

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 16 h 01 dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable George J. Furey (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Andreychuk, Baker, c.p., Beaudoin, Bryden, Buchanan, c.p., Finnerty, Furey, Hubley, Joyal, c.p., Lynch-Staunton, Pearson, Robichaud, c.p., Rivest et Smith, c.p. (14).

*Autres sénateurs présents:* Les honorables Kinsella et Stratton (2).

*Est présente:* De la Bibliothèque du Parlement, Nancy Holmes.



*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Monday, June 16, 2003, the committee continued its study of Bill C-24, to amend the Canada Elections Act and the Income Tax Act (political financing). (*For complete text of Order of Reference see proceedings of the committee, Issue No. 13.*)

#### WITNESSES:

##### *From Democracy Watch:*

Aaron Freeman, Board Member and Chair of the Money in Politics Coalition.

##### *From the Canadian Council of Chief Executives:*

David Stewart-Patterson, Executive Vice-President.

##### *Officials from the Privy Council Office:*

Stéphane Perrault, Senior Privy Council Officer/Counsel;

Michèle René de Cotret, Senior Privy Council Officer/Counsel.

##### *From the Senate of Canada:*

Mark Audcent, Law Clerk and Parliamentary Counsel;

Michel Patrice, Parliamentary Counsel.

Mr. Freeman and Mr. Stewart-Patterson each made a statement and together, witnesses answered questions.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, June 11, 2003, the committee started its study of Bill C-39, An Act to amend the Members of Parliament Retiring Allowances Act and the Parliament of Canada Act. (*For complete text of Order of Reference see proceedings of the committee, Issue No. 13.*)

At 6:32 p.m., the committee proceeded to discuss Bill C-39.

It was agreed — That the committee move to clause-by-clause consideration of Bill C-39.

It was agreed — That the title stand postponed.

It was agreed — That clause 1 carry.

It was agreed — That clause 2 carry.

It was agreed — That clause 3 carry.

It was agreed — That clause 4 carry.

It was agreed — That clause 5 carry.

It was agreed — That clause 6 carry.

It was agreed — That clause 7 carry.

It was agreed — That clause 8 carry.

It was agreed — That clause 9 carry.

It was agreed — That clause 10 carry.

It was agreed — That clause 11 carry.

*Sont également présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le lundi 16 juin 2003, le comité poursuit l'examen du projet de loi C-24, Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi de l'impôt sur le revenu (financement politique). (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 13 des délibérations du comité.*)

#### TÉMOINS:

##### *De Démocratie en surveillance:*

Aaron Freeman, membre du conseil d'administration et président de la Money in Politics Coalition.

##### *Du Conseil canadien des chefs d'entreprise:*

David Stewart-Patterson, vice-président directeur.

##### *Hauts fonctionnaires du Bureau du Conseil privé:*

Stéphane Perrault, agent principal du Bureau du Conseil privé/conseiller;

Michèle René de Cotret, agente principale du Bureau du Conseil privé/conseillère.

##### *Du Sénat du Canada:*

Mark Audcent, légiste et conseiller parlementaire;

Michel Patrice, conseiller parlementaire.

M. Freeman et M. Stewart-Patterson font chacun une déclaration et, ensemble, les témoins répondent aux questions.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 11 juin 2003, le comité entreprend l'examen du projet de loi C-39, Loi modifiant la Loi sur les allocations de retraite des parlementaires et la Loi sur le Parlement du Canada. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 13 des délibérations du comité.*)

À 18 h 32, le comité entreprend la discussion sur le projet de loi C-39.

Il est convenu — Que le comité entreprenne l'examen article par article du projet de loi C-39.

Il est convenu — Que le titre est reporté.

Il est convenu — Que l'article 1 est adopté.

Il est convenu — Que l'article 2 est adopté.

Il est convenu — Que l'article 3 est adopté.

Il est convenu — Que l'article 4 est adopté.

Il est convenu — Que l'article 5 est adopté.

Il est convenu — Que l'article 6 est adopté.

Il est convenu — Que l'article 7 est adopté.

Il est convenu — Que l'article 8 est adopté.

Il est convenu — Que l'article 9 est adopté.

Il est convenu — Que l'article 10 est adopté.

Il est convenu — Que l'article 11 est adopté.

It was agreed — That clause 12 carry.

It was agreed — That clause 13 carry.

It was agreed — That the title carry.

It was agreed — That the Bill carry.

It was agreed — That the Chair report the Bill, as adopted, to the Senate.

At 6:37 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Thursday, June 19, 2003

(32)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day, at 10:12 a.m., in room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Senator George J. Furey, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Baker, P.C., Beaudoin, Bryden, Cools, Furey, Joyal, P.C., Kinsella, Pearson, Robichaud, P.C., Rivest and Smith, P.C. (12).

*In attendance:* From the Library of Parliament, Nancy Holmes.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Monday, June 16, 2003, the committee continued its study of Bill C-24, An Act to amend the Canada Elections Act and the Income Tax Act (political financing). (*For complete text of Order of Reference see proceedings of the committee, Issue No. 13.*)

WITNESSES:

*From the Senate of Canada:*

Mark Audcent, Law Clerk and Parliamentary Counsel;

Michel Patrice, Parliamentary Counsel.

*Official from the Privy Council Office:*

Michèle René de Cotret, Senior Privy Council Officer/Counsel.

*Official from Elections Canada:*

James Sprague, Senior Practitioner and General Counsel.

Mr. Audcent and Mr. Patrice answered questions.

It was agreed — That the committee move to clause-by-clause consideration of Bill C-24.

It was agreed — That the title stand postponed.

It was agreed — That clauses 1 to 5 carry.

It was agreed — That clauses 6 to 10 carry.

It was agreed — That clauses 11 to 15 carry.

Il est convenu — Que l'article 12 est adopté.

Il est convenu — Que l'article 13 est adopté.

Il est convenu — Que le titre est adopté.

Il est convenu — Que le projet de loi est adopté.

Il est convenu — Que le président présente le projet de loi, tel qu'adopté, au Sénat.

À 18 h 37, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le jeudi 19 juin 2003

(32)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 10 h 12, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable George J. Furey (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Andreychuk, Baker, c.p., Beaudoin, Bryden, Cools, Furey, Joyal, c.p., Kinsella, Pearson, Robichaud, c.p., Rivest et Smith, c.p. (12).

*Est présente:* De la Bibliothèque du Parlement, Nancy Holmes.

*Sont également présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le lundi 16 juin 2003, le comité poursuit l'examen du projet de loi C-24, loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi de l'impôt sur le revenu (financement politique). (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 13 des Délibérations du comité.*)

TÉMOINS:

*Du Sénat du Canada:*

Mark Audcent, légiste et conseiller parlementaire;

Michel Patrice, conseiller parlementaire.

*Haut fonctionnaire du Bureau du Conseil privé:*

Michèle René de Cotret, agente principale du Bureau du Conseil privé/conseillère.

*Haut fonctionnaire d'Élections Canada:*

James Sprague, juriste-expert et conseiller juridique.

M. Audcent et M. Patrice répondent aux questions.

Il est convenu — Que le comité entreprenne l'examen article par article du projet de loi C-24.

Il est convenu — Que le titre est reporté.

Il est convenu — Que les articles 1 à 5 sont adoptés.

Il est convenu — Que les articles 6 à 10 sont adoptés.

Il est convenu — Que les articles 11 à 15 sont adoptés.



It was agreed — That clauses 16 to 20 carry.

It was agreed — That clauses 21 to 24 carry.

It was moved by the Honourable Senator Beaudoin — That Bill C-24 be amended in clause 25, in the French version:

(a) on page 31, by replacing line 35 with the following:

“405.3(2)b(i);”;

(b) on page 33,

(i) by replacing line 25 with the following:

“(2.1) Par dérogation au sous-alinéa (2)b(i), si deux”,  
and

(ii) by replacing line 41 with the following:

“titre du paragraphe (2.1) à l’association entre-”; and

(c) on page 34,

(i) by replacing line 1 with the following:

“(2.3) Par dérogation au sous-alinéa (2)b(i), si une”,  
and

(ii) by replacing line 15 with the following:

“titre du paragraphe (2.3) au candidat soutenu”.

After debate, the question being put on the motion in amendment, it was defeated.

It was agreed — That the clause 25 be stood and considered at the end of the meeting.

It was agreed — That clauses 26 to 30 carry.

It was agreed — That clauses 31 to 35 carry.

It was agreed — That clauses 36 to 40 carry, on division.

The Honourable Senator Joyal, P.C. noted that he wished to be recorded as objecting to clause 40.

It was agreed — That clauses 41 to 45 carry.

It was agreed — That clauses 46 to 50 carry, on division.

It was agreed — That clauses 51 to 55 carry.

It was agreed — That clauses 56 to 60 carry, on division.

It was agreed — That clauses 61 to 62 carry.

It was agreed — That clause 63 carry, on the following division:

YEAS: The Honourable Senators Bryden, Furey, Joyal, Pearson, Robichaud, P.C. and Smith (6).

NAYS: The Honourable Senators Andreychuk, Baker, P.C., Beaudoin, Kinsella, Rivest (5).

ABSTENTIONS: The Honourable Senator Cools (1).

It was agreed — That clauses 63.1 to 65 carry.

Il est convenu — Que les articles 16 à 20 sont adoptés.

Il est convenu — Que les articles 21 à 24 sont adoptés.

Il est proposé par l’honorable sénateur Beaudoin — Que le projet de loi C-24 soit modifié, à l’article 25, dans la version française, comme suit:

a) La page 31, remplacement de la ligne 35 par ce qui suit:

«405.3(2)b(i);»;

b) À la page 33,

i) Remplacement de la ligne 25 par ce qui suit:

«(2.1) Par dérogation du au sous-alinéa (2)b(i), si deux»;

ii) Remplacement de la ligne 41 par ce qui suit:

«titre du paragraphe (2.1) à l’association entre-»;

c) À la page 34,

i) Remplacement de la ligne 1 par ce qui suit:

«(2.3) Par dérogation au sous-alinéa 2)b(i), si une»;

ii) en remplaçant la ligne 15 par ce qui suit:

«titre du paragraphe (2.3) au candidat soutenu».

Après discussion, la motion d’amendement, mise au voix, est rejetée.

Il est convenu — Que l’article 25 est réservé pour être examiné à la fin de la réunion.

Il est convenu — Que les articles 26 à 30 sont adoptés.

Il est convenu — Que les articles 31 à 35 sont adoptés.

Il est convenu — Que les articles 36 à 40 sont adoptés avec dissidence.

L’honorable sénateur Joyal, c.p., fait remarquer qu’il souhaite que soit signalée au compte rendu son objection à l’article 40.

Il est convenu — Que les articles 41 à 45 sont adoptés.

Il est convenu — Que les articles 46 à 50 sont adoptés avec dissidence.

Il est convenu — Que les articles 51 à 55 sont adoptés.

Il est convenu — Que les articles 56 à 60 sont adoptés avec dissidence.

Il est convenu — Que les articles 61 et 62 sont adoptés.

Il est convenu — Que l’article 63 est adopté avec dissidence, comme suit:

POUR: Les honorables sénateurs Bryden, Furey, Joyal, Pearson, Robichaud, c.p., et Smith (6).

CONTRE: Les honorables sénateurs Andreychuk, Baker, c.p., Beaudoin, Kinsella et Rivest (5).

ABSTENTIONS: L’honorable sénateur Cools (1).

Il est convenu — Que les articles 63.1 à 65 sont adoptés.

It was agreed — That clauses 66 to 70 carry.

It was agreed — That clauses 71 to 75 carry.

It was agreed — That clause 25 carry.

It was agreed — That the title carry.

It was agreed — That the Chair reports the Bill, as adopted, at the next sitting of the Senate.

At 12:20 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

Il est convenu — Que les articles 66 à 70 sont adoptés.

Il est convenu — Que les articles 71 à 75 sont adoptés.

Il est convenu — Que l'article 25 est adopté.

Il est convenu — Que le titre est adopté.

Il est convenu — Que le président présente le projet de loi, tel qu'adopté à la prochaine séance au Sénat.

À 12 h 20, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ:*

*La greffière du comité,*

Marcy Zlotnick

*Clerk of the Committee*



## REPORTS OF THE COMMITTEE

Thursday, June 19, 2003

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

## SIXTH REPORT

Your committee, to which was referred Bill C-39, An Act to amend the Members of Parliament Retiring Allowances Act and the Parliament of Canada Act, has, in obedience to the Order of Reference of Wednesday, June 11, 2003, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

Thursday, June 19, 2003

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

## SEVENTH REPORT

Your committee, to which was referred Bill C-24, An Act to amend the Canada Elections Act and the Income Tax Act (political financing), has, in obedience to the Order of Reference of Monday, June 16, 2003, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Your committee notes that it instructed the Law Clerk and Parliamentary Counsel to make the following clerical corrections in the parchment, in clause 25, of the French version:

(a) on page 31, by replacing line 35 with the following: "405.3(2)b(i);";

(b) on page 33,

(i) by replacing line 25 with the following: "(2.1) Par dérogation au sous-alinéa (2)b(i), si deux";

(ii) by replacing line 41 with the following: "titre du paragraphe (2.1) à l'association enre-"; and

(c) on page 34,

(i) by replacing line 1 with the following: "(2.3) Par dérogation au sous-alinéa (2)b(i), si une"; and

(ii) by replacing line 15 with the following: "titre du paragraphe (2.3) au candidat soutenu".

Respectfully submitted,

*Le président,*

GEORGE FUREY

*Chair*

## RAPPORTS DU COMITÉ

Le jeudi 19 juin 2003

Le Comité sénatorial permanent des Affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

## SIXIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-39, Loi modifiant la Loi sur les allocations de retraite des parlementaires et la Loi sur le Parlement du Canada, a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 3 juin 2003, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

Le jeudi 19 juin 2003

Le Comité sénatorial permanent des Affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

## SEPTIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-24, Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi de l'impôt sur le revenu (financement politique), a, conformément à l'ordre de renvoi du lundi 16 juin 2003, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Votre Comité fait remarquer qu'il a demandé au Légiste et conseiller parlementaire de corriger les erreurs administratives suivantes dans le parchemin, à l'article 25, dans la version française:

a) à la page 31, remplacer la ligne 35 par ce qui suit: « 405.3(2)b(i); »;

b) à la page 33,

(i) remplacer la ligne 25 par ce qui suit: « (2.1) Par dérogation au sous-alinéa (2)b(i), si deux »;

(ii) remplacer la ligne 41 par ce qui suit: « titre du paragraphe (2.1) à l'association enre- »;

c) à la page 34,

(i) remplacer la ligne 1 par ce qui suit: « (2.3) Par dérogation au sous-alinéa (2)b(i), si une »;

(ii) remplacer la ligne 15 par ce qui suit: « titre du paragraphe (2.3) au candidat soutenu ».

Respectueusement soumis,

## EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, June 17, 2003

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-39, to amend the Members of Parliament Retiring Allowance Act and the Parliament of Canada Act; and Bill C-24, to amend the Canada Elections Act and the Income Tax Act (political financing), met this day at 3:30 p.m. to give consideration to the bills.

**Senator George J. Furey** (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

**The Chairman:** Honourable senators, today we will be studying two bills — Bill C-39, to amend the Members of Parliament Retiring Allowances Act and the Parliament of Canada Act and Bill C-24, to amend the Canada Elections Act and the Income Tax Act (political financing). The Honourable Don Boudria, Minister responsible for Elections Canada will speak to us on both bills today.

We will begin with Bill C-39. We welcome the minister and his officials from Treasury Board Secretariat. Mr. Aaron Allen is the Manager of Other Statutory Plans. You will note on your agendas that Ms. Joan Arnold was to appear but is unable to attend. From Privy Council Office, we welcome Mr. Matthew Lynch, Parliamentary Relations Officer.

I understand, Minister, that you have another engagement in a little over an hour. We will ask you to begin with a short presentation. I ask senators to keep questions as brief as possible.

[*Translation*]

**Mr. Don Boudria, Leader of the Government in the House of Commons:** I am pleased to appear before you this afternoon to present Bill C-39, to amend the Members of Parliament Retiring Allowances Act. The Chair indicated that Mr. Allen from the Treasury Board and Mr. Lynch from the Privy Council are present.

First, I will give a very brief overview of Bill C-39, which makes several technical corrections and does not in any way affect existing policies. The bill makes four main changes. First, clauses 1 through 9 clarify the accrual rate provisions for the parliamentary pension plan for service after 2001, following comments made by the chief actuary: this is essential to better guarantee an application; no strategic changes are being made to the pension plan.

Mr. Allen can respond to the technical questions and the comments of the chief actuary. It is not about making changes. This concerns the accrual of credits and the various interpretations that could be made.

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 17 juin 2003

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel ont été renvoyés le projet de loi C-39, Loi modifiant la Loi sur les allocations de retraite des parlementaires et la Loi sur le Parlement du Canada, et le projet de loi C-24, Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi de l'impôt sur le revenu (financement politique), se réunit aujourd'hui à 15 h 30 pour en étudier la teneur.

**Le sénateur George J. Furey** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président:** Honorables sénateurs, aujourd'hui nous étudierons deux projets de loi — le projet de loi C-39, Loi modifiant la Loi sur les allocations de retraite des parlementaires et la Loi sur le Parlement du Canada, et le projet de loi C-24, Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi de l'impôt sur le revenu (financement politique). L'honorable Don Boudria, ministre responsable d'Élections Canada, va nous en parler.

Nous commencerons par le projet de loi C-39. Nous souhaitons la bienvenue au ministre et à ses fonctionnaires du Secrétariat du Conseil du Trésor. M. Aaron Allen est gestionnaire des autres régimes statutaires. Vous verrez sur l'ordre du jour que M. Joan Arnold devait comparaître, mais il se trouve dans l'impossibilité de le faire. Du Bureau du Conseil privé, nous accueillons M. Matthew Lynch, agent de relations parlementaires.

On me dit, monsieur le ministre, que vous avez une autre obligation dans un peu plus d'une heure. Nous vous demandons de commencer par un bref exposé. Je prie les sénateurs d'être aussi brefs que possible dans leurs questions.

[*Français*]

**M. Don Boudria, leader du gouvernement à la Chambre des communes:** Je suis heureux d'être parmi vous cet après-midi pour vous présenter le projet de loi C-39, Loi corrective des indemnités des parlementaires. Vous avez mentionné la présence de MM. Allen, du conseil du Trésor et Lynch du Conseil privé.

Tout d'abord, je ferai un survol très bref de ce projet de loi C-39 qui apporte certaines corrections techniques et ne touche en aucune façon les politiques existantes. Le projet de loi comporte quatre changements principaux. Premièrement, les articles 1 à 9 clarifient les dispositions liées au taux d'accumulation des années de service après 2001, dans le régime des pensions parlementaires, afin de donner suite aux commentaires de l'actuaire en chef du Canada: ce doit être fait pour mieux garantir une application; aucun changement stratégique n'est apporté au régime des pensions.

Monsieur Allen peut répondre aux questions techniques et aux commentaires apportés par l'actuaire en chef. Il ne s'agit pas de changements. C'est ce qui a trait à l'accumulation des crédits et aux différentes interprétations que l'on pourrait y apporter.



Clause 10 rectifies an oversight dating back to 2001 when changes were made to the allowances of parliamentarians from both Houses, as a result of which additional allowances were provided to chairs and vice-chairs of standing committees but not of special committees. The objective was obviously to provide additional remuneration to committee chairs, whether they headed a standing or a temporary committee. This should not make any difference, except that the remuneration of temporary committees is based on the number of sitting days.

Clause 11 would reinstate the pre-2001 provisions of rounding down ministers' salaries, as is the case with all other members' allowances, and as was the case for ministers before 2001.

Of course, after adding the rate of wage growth as is done with judicial salaries, using the well-known formula, a minister will receive \$312.25. That was not the intention. The intention was to round down to the nearest \$100. The salaries of members of Parliament are already rounded down, but additional allowances earned by ministers are not rounded down. Rounding down is used in all other instances.

This is an oversight. No increase is to be provided. This will simply make it easier for the accountants to do their job.

[English]

Fourth, clause 12 clarifies the calculation of the disability allowance by specifying which salaries and allowances are to be used in the calculation of this allowance. This addresses a technical concern that only the sessional indemnity would be the basis of a disability allowance. That is not what was foreseen, of course. The disability allowance should be based on the entire salary. If, at the time of disability the salary is lower, it is based on that amount. If it is higher, it is based on that amount. That was a mistake.

The disability allowance on the House side has only been used once in recent years, in any case, but should it occur again, it is important for both Houses that it be clear in the law as to what we mean.

The proposed changes would ensure that all the salaries in place before a parliamentarian went on disability would be applied to the calculation of the disability allowance that I just indicated. That is basically it.

There are four technical changes. Honourable senators, Bill C-39 addresses these four technical changes that have been raised since parliamentary compensation was updated in 2001. I repeat what I said in the beginning: Nothing here addresses any policy changes. There were concerns and some people wanted to put in other items that were arguably of a policy nature. However, there was not a consensus to move on those. This merely addresses the technical corrections.

L'article 10 corrige un oubli dans les changements apportés en 2001 aux indemnités des parlementaires des deux Chambres qui disaient que les présidents et les vice-présidents des comités permanents toucheraient une indemnité supplémentaire mais non ceux des comités spéciaux. L'objectif était bien sûr d'offrir une rémunération supplémentaire à un président de comité, que le comité soit permanent ou seulement en exercice pour quelque mois. Cela ne devrait faire aucune différence, sauf que la rémunération est proportionnée au nombre de jours dans le cas de comités temporaires.

L'article 11 rétablirait les dispositions d'arrondissement d'avant 2001 pour le traitement des ministres, comme c'est le cas pour tous les autres traitements des indemnités des parlementaires, ce qui était le cas pour les ministres avant 2001.

Bien sûr, après avoir ajouté le taux de croissance du salaire tel que basé sur les salaires des juges, selon la formule bien connue, on en arrivera à un salaire pour un ministre qui fera 312,25 \$. Ce n'était pas l'objectif visé. Nous visions une formule d'arrondissement au plus près de 100 \$. C'est déjà le cas pour la partie salariale parlementaire, député ou sénateur, mais ce n'est pas le cas pour les indemnités supplémentaires ministérielles. L'arrondissement est là pour tous les autres.

C'est un oubli. Cela n'offre aucune augmentation. C'est tout simplement pour rendre le calcul plus facile à ceux et celles qui s'occupent de la comptabilité de ces choses.

[Traduction]

Quatrièmement, l'article 12 précise comment calculer l'allocation d'invalidité en spécifiant les traitements et les indemnités qui entrent dans le calcul de cette dernière. Cela dissipe la crainte, d'ordre technique, que seule l'indemnité de session serve de base à l'allocation d'invalidité. Bien entendu, ce n'est pas ce qui était prévu. L'allocation d'invalidité devrait être basée sur la totalité du traitement. Si, au moment de l'invalidité, le traitement est moindre, elle est basée sur ce montant, s'il est plus élevé, elle est basée sur ce montant. C'était une erreur.

L'allocation d'invalidité n'a été réclamée qu'une seule fois au cours des dernières années du côté de la Chambre, mais, si cela devait se reproduire, il est important pour les deux chambres que la loi reflète clairement notre intention.

Les modifications proposées feraient en sorte que l'ensemble du traitement touché par un parlementaire avant de démissionner pour raison d'invalidité entrerait dans le calcul de l'allocation d'indemnité comme je viens de le dire. En gros, c'est ça.

Ce sont quatre modifications techniques. Honorables sénateurs, le projet de loi C-39 propose de procéder à ces quatre modifications techniques qui sont réclamées depuis que la rémunération des parlementaires a été mise à jour en 2001. Je répète ce que j'ai dit au début: le projet de loi ne propose aucun changement d'orientation politique. Certains voulaient y ajouter d'autres dispositions dont on pouvait prétendre qu'elles étaient de nature politique. Toutefois, il n'y a pas eu de consensus à leur égard. Cette mesure apporte seulement des corrections techniques.

**The Chairman:** Thank you very much, minister.

Senators, are there any questions?

[Translation]

**Senator Robichaud:** I would like to clarify a few points relating to retroactivity. For the chairs of special committees, retroactivity applies to disability allowances. Is that correct?

**Mr. Boudria:** In relation to the first part, there is no retroactivity.

**Senator Robichaud:** Could it apply to disability allowances?

**Mr. Boudria:** Retroactivity does not apply in the other case. Retroactivity might apply in the case of individuals entitled to additional earnings and who would have to leave due to a disability.

I do not believe there are any cases in either House. There is one case in the House of Commons; I am referring to General Richardson who stepped down due to a disability. There have not been any other cases, either before or after the preceding legislation, which rectified the salaries of members of Parliament. That was not an issue.

Furthermore, I have been handed notes indicating that there have not been any cases in the Senate either. Therefore, retroactivity is not applicable.

**Senator Joyal:** My question concerns clause 10 of the bill. When you considered extending additional remuneration to the chairs of special committees, did you consider the possibility of simply abolishing it for all chairs and vice-chairs, since Parliament existed for many years without it?

Members or senators who are chairs or vice-chairs receive a benefit; in practice, this position does not entail many more responsibilities or work than other members or senators who do preparatory work in relation to bills, attend all committee meetings, prepare questions and, occasionally, amendments. With all due respect to our chair, it is nonetheless true that, in practice, the workload is the identical.

Why provide an additional benefit to someone who is often chosen in a particular way? As much as possible, we must strive to maintain a certain balance of this system and avoid introducing elements that seek to differentiate the work of members and senators.

**Mr. Boudria:** There is nothing political about this bill. It makes only remedial amendments. The initiative originated with the Lumley report, which recommended increases for certain positions, and these measures were adopted.

If Parliament wants to ignore the recommendations in the Lumley report, it can, but it would have to do so following an election. In that case, there would be a review of all the benefits

**Le président:** Je vous remercie infiniment, monsieur le ministre.

Sénateurs, y a-t-il des questions?

[Français]

**Le sénateur Robichaud:** J'aimerais clarifier certaines choses à propos de la règle de la rétroactivité. Dans le cas des présidents de comités spéciaux, il y a rétroactivité lorsqu'il s'agit de l'allocation d'invalidité. Est-ce que je comprends bien?

**M. Boudria:** Sur la première partie, il n'y a pas de rétroactivité.

**Le sénateur Robichaud:** Dans le calcul pour la pension d'invalidité, est-ce que cela pourrait s'appliquer?

**M. Boudria:** Il n'y a pas application de la rétroactivité dans l'autre cas. Il pourrait peut-être y avoir rétroactivité dans le cas d'une personne qui aurait un traitement supplémentaire et qui devrait quitter pour raison d'invalidité.

Je ne crois pas qu'il y en ait dans aucune des deux Chambres. En ce qui concerne la Chambre des communes, un seul cas existe, celui du général Richardson, qui a démissionné pour raison d'invalidité. Il n'y a pas eu d'autres cas, ni avant ni après la dernière loi, où on a rectifié les salaires des parlementaires. La question ne s'est pas posée.

D'ailleurs, les notes qui me sont transmises me disent qu'il n'y en a pas eu au Sénat non plus. L'élément de rétroactivité ne s'applique donc pas.

**Le sénateur Joyal:** Ma question concerne l'article 10 du projet de loi. Lorsque vous avez considéré étendre la rémunération additionnelle aux présidents de comités spéciaux, avez-vous considéré la possibilité de la retirer tout simplement à tous les présidents et vice-présidents, puisque le Parlement a fonctionné plusieurs années sans cela?

Un bénéfice est offert à un député ou à un sénateur qui occupe le poste de président ou de vice-président, poste qui, en pratique, n'impose pas tellement plus de responsabilités ou de travail que le poste d'un député ou d'un sénateur qui fait le travail de préparation d'un projet de loi, assiste à toutes les réunions du comité, prépare les questions, et, à l'occasion, prépare les amendements. Sauf tout le respect que je dois à notre président, il n'en demeure pas moins qu'en pratique, la charge de travail demeure la même.

Pourquoi donner un bénéfice additionnel à une personne qui est souvent choisie d'une manière particulière? Dans la mesure du possible, on doit garder une certaine forme d'équilibre dans le système et éviter l'introduction d'éléments qui visent à différencier le travail des députés et des sénateurs.

**M. Boudria:** Le projet de loi n'aborde aucun dossier d'orientation politique. Il n'apporte que des correctifs techniques. L'orientation, au départ, venait du rapport Lumley. Ce dernier préconisait des augmentations pour certains postes, mesures que nous avons adoptées, on s'en souviendra.

Si le Parlement veut soustraire ce qu'il y a dans le rapport Lumley, c'est possible, mais cela devrait se faire suite à une élection. On reverrait l'ensemble des bénéfices des parlementaires



granted to parliamentarians rather than an examination of an isolated case which, after all, would go against the report already been adopted by parliamentarians.

**Senator Joyal:** We are adding a great many names to the list of individuals in Parliament eligible to receive additional remuneration.

To the 40 ministers and 30 parliamentary secretaries, we added the committee chairs and vice-chairs. Now we have added the special committees, the whips and deputy whips.

Who is not getting a little extra under the current system? The only ones left are the foot soldiers, those without titles, the grumblers and the dragons.

The entire system is designed to provide rewards, which seems to affect how parliamentarians behave. This just adds to an already existing policy.

However, when additions are made to a policy, the question arises as to their impact on the system. Currently, these additions are perhaps not the best way to improve this system.

**Mr. Boudria:** I am going to quote the Lumley reference to you. The way in which it is written, in the report we adopted, does not reflect what he said.

The Lumley report stated — and I will quote it in English:

[English]

The commission recommends that chairs of the House and Senate committees...

[Translation]

It did not say "standing committees."

[English]

...should receive a salary for additional responsibilities of \$9,480. Vice-chairs should receive \$5,000.

[Translation]

That is what was proposed. The Liaison Committee and the Library Committee were excluded from this because they were not, according to Lumley, important enough to receive this additional salary.

At the time, Lumley's recommendation was adopted, but we made a mistake by writing "standing committee" instead of simply "committee," as per Lumley's recommendation.

When the Special Committee on Non-Medical Use of Drugs was struck, a member advised me that he was refused the additional allowance. I did not understand why. Once we verified this, we realized that the administration had decided that the bill excluded the members of the special committee, although the adopted recommendation had not.

plutôt que de prendre un cas isolé qui, après tout, irait à l'encontre du rapport déjà adopté par l'ensemble des parlementaires.

**Le sénateur Joyal:** On ajoute énormément à la liste des personnes qui, dans le Parlement, reçoivent des montants supplémentaires.

À la liste des 40 ministres et à celle des 30 secrétaires parlementaires, on a ajouté la liste des présidents et des vice-présidents de comités. On a ensuite ajouté les comités spéciaux, puis les whips et les assistants whips.

Qui ne reçoit pas quelque chose de plus dans le système aujourd'hui? Il reste les soldats, les sans-grade, les poilus, les grognards et les dragons.

Tout le système est conçu comme étant un système de récompense qui semble avoir un effet sur le comportement des parlementaires. On ne fait que rajouter à une politique déjà adoptée.

Cependant, lorsqu'on fait des ajouts à une politique, on peut se demander quel impact ils auront dans le système. À l'heure actuelle, ces ajouts ne sont peut-être pas ce qu'il y a de mieux pour améliorer le fonctionnement du système.

**M. Boudria:** Je vais vous citer la référence de Lumley. La façon dont elle a été rédigée, dans ce que nous avons adopté, ne reflète pas ce qu'il dit.

Le rapport Lumley disait — et je cite en anglais:

[Traduction]

La commission recommande que les présidents des comités de la Chambre et du Sénat [...]

[Français]

On n'avait pas dit «standing committees».

[Traduction]

[...] reçoivent un salaire de 9 480 \$ en reconnaissance de leurs responsabilités supplémentaires. Les vice-présidents devraient recevoir 5 000 \$.

[Français]

Voilà ce qui avait été proposé. On avait soustrait à cela le Comité de liaison et le Comité de la Bibliothèque parce qu'ils n'étaient pas, selon Lumley, assez important pour recevoir ce traitement supplémentaire.

À l'époque, nous avons adopté la recommandation Lumley, mais nous avons fait une erreur en écrivant «comité permanent» au lieu de «comité» tout simplement, selon la recommandation de Lumley.

Quand est arrivé le cas d'un comité spécial pour l'usage non médical des drogues, un parlementaire m'a dit qu'on refusait le traitement supplémentaire. Je ne comprenais pas pourquoi. Et après vérification, on a constaté que l'administration avait décidé que le projet de loi excluait les membres du Comité spécial, bien que la recommandation qui avait été adoptée ne les excluait pas.

The aim of the current bill is simply to rectify this and not to create something new. There was a debate as to whether a new system should be created when legislation regarding the salaries of members of parliament was passed several years ago.

I want to ensure, in the future, that the regulations can be reviewed and benefits can be added or eliminated, if that is what everyone wants, but I think this should be done in a comprehensive way. Currently, I am not proposing additional benefits. I am simply proposing technical corrections to reflect the original intent, which, inadvertently or unfortunately — or both — was not actualized.

I hope, honourable senators, that this answer is satisfactory.

[English]

**Senator Grafstein:** This is a follow-up to Senator Joyal's question. Senator Smith and I have been trying to calculate the number of members of Parliament. I take it that in Parliament there are 301 members of the Commons and 105 senators, which makes the total number of parliamentarians 406. Is that right?

**Mr. Boudria:** I think so, yes.

**Senator Grafstein:** Of that 406, how many members of Parliament — be they members of cabinet, parliamentary secretaries, chairmen or vice-chairman of either standing or joint committees — would, under the previous bill, receive extra remuneration? My calculation was 96. However, I am not sure that is accurate now.

**Mr. Boudria:** Honourable senators, I do not have the precise number with me, but it sounds like it would be roughly of that order. There are a little over two dozen ministers, about a dozen secretaries of state and two dozen parliamentary secretaries. There are 18 committee chairs and twice as many vice-chairs on the House side. Of course I would not be as familiar with the numbers for the Senate, but I am assuming that the proportion would somewhat less on the Senate side, because, of course, there are no parliamentary secretaries and no ministers. You just have to take the number of senators and make the calculation. I suppose the number would be somewhere between 80 and 100 — and 96 sounds entirely plausible.

**Senator Grafstein:** I say that because I tried to calculate it once for our previous bill and had a little difficulty pinning down the number. The estimate I received was 96.

Again, Senator Joyal raised the issue we raised in the Senate about the rationale for differentiating, again, essentially, for members of the Senate. I think our concern should be more directly concerned with our own house than your House.

Having said that, let me ask a budgetary question. Have you been able to estimate what the cost to the taxpayers of the proposals in this particular bill would be?

Le projet de loi d'aujourd'hui vise simplement à rectifier le tir et n'a pas pour but de créer quelque chose de nouveau. Il y a eu un débat à savoir ce qu'on ne devrait pas créer de nouveau lorsqu'on a adopté la Loi sur le traitement des parlementaires il y a quelques années.

Je veux bien qu'on puisse revoir la réglementation à l'avenir pour ajouter ou soustraire des bénéfices, si c'est ce qu'on veut collectivement, mais je pense qu'on devrait le faire avec une vue d'ensemble. Aujourd'hui, je ne propose pas d'ajouter des bénéfices. Je propose simplement des corrections techniques qui reflètent ce qui avait été prévu au début et qui, par inadvertance ou par malchance — ou les deux — n'a pas été fait de la façon voulue.

J'espère, honorables sénateurs, que la réponse est satisfaisante.

[Traduction]

**Le sénateur Grafstein:** Ma question fait suite à celle du sénateur Joyal. Le sénateur Smith et moi-même avons essayé de calculer le nombre de parlementaires. Il y a au Parlement 301 députés et 105 sénateurs, ce qui donne un total de 406 parlementaires, n'est-ce pas?

**M. Boudria:** Je pense que oui.

**Le sénateur Grafstein:** Sur ces 406, combien de députés — que ce soit des membres du Cabinet, des secrétaires parlementaires, des présidents ou des vice-présidents de comités permanents ou mixtes — recevaient, en vertu de la mesure législative précédente, une rémunération supplémentaire? Selon mes calculs, 96. Toutefois, je ne suis pas certain que ce chiffre soit exact.

**M. Boudria:** Honorables sénateurs, je n'ai pas le chiffre exact avec moi, mais il me semble que ce serait en gros de cet ordre. Il y a un peu plus de deux douzaines de ministres, environ une douzaine de secrétaires d'État et deux douzaines de secrétaires parlementaires. Il y a 18 présidents de comité et deux fois plus de vice-présidents du côté de la Chambre. Bien entendu, je ne connais pas aussi bien les chiffres pour le Sénat, mais je suppose que la proportion serait quelque peu inférieure du côté du Sénat car, bien entendu, il n'y a ni secrétaire parlementaire ni ministre. Il suffit de prendre le nombre de sénateurs et de faire le calcul. Je suppose que le chiffre pourrait s'établir entre 80 et 100 — et 96 semblent entièrement plausibles.

**Le sénateur Grafstein:** Je dis ça parce que j'avais essayé de le calculer à l'occasion du projet de loi précédent et j'avais eu de la difficulté à établir un chiffre exact. On l'avait évalué à 96.

Le sénateur Joyal a de nouveau soulevé la question que nous avons soulevée au Sénat au sujet de la raison d'être d'une différence, essentiellement, pour les sénateurs. Je pense que nous devrions nous préoccuper plus directement de notre propre Chambre plutôt que de la vôtre.

Cela dit, permettez-moi de vous poser une question d'ordre budgétaire. Avez-vous évalué le coût pour les contribuables des propositions contenues dans ce projet de loi?



**Mr. Boudria:** Honourable senators, it is almost totally neutral. Since the last election, we have had only one special committee on the House side. It involved three people for a few months. The bill is not retroactive. It is a technical change. The portion as it relates to the Chief Actuary is one of clarification only. In his report, the Chief Actuary identified that this lacked clarity and precision needed to be made. I will say arguably that that is revenue neutral.

With regard to the provision about rounding off to the nearest \$100, that is probably slightly lower than revenue neutral when you take into account the simplicity of the accounting, which is the only thing that that actually does.

With respect to the disability allowance provision — and that is the only other case — we have only had one since the present compensation regime has been in place. In that case, it did not apply. Of course, heaven forbid that we would ever have another disability case in either House.

To calculate whether that person would be entitled to extra benefits, that person would have to be entitled to the extra emolument at the time that the person was withdrawing. When that will occur next is very difficult to speculate. Arguably, whatever it is, it would be more than now because even if there is only one in 10 years, that is definitely an increased cost. However, it is certainly not an increase over what was anticipated because it was never anticipated that someone would be losing benefits as a result of inappropriate drafting.

**Senator Grafstein:** Finally, could you remind me why the age 69 was adopted in the legislation?

**Mr. Boudria:** With your permission, the expert who is with us from the Treasury Board will respond to that.

**Mr. Aaron Allen, Manager, Other Statutory Plans, Pension and Benefits Sector, Human Resources Management Office, Treasury Board of Canada, Secretariat:** The age 69 provision is adopted to ensure that the pension arrangement continues to comply with the requirements of the Income Tax Act as regards accrual of pension benefits under a registered pension plan. The portion of pension benefits — which are under what is called the “retirement compensation arrangement” — is outside the normal registered tax assistance retirement savings vehicles. Therefore, that tax requirement provides that that registered pension plan ceases contributions at the first of January following reaching age 69 and ceases accrual of pension credits at that point.

The age 69 differentiation provides for the transfer of the pension accrual from the portion of the pension plan under Part 1 of the act, which is the registered pension plan, and puts those contributions under Part 2 of the act, the retirement compensation arrangement.

**M. Boudria:** Honorables sénateurs, il est presque totalement nul. Depuis les dernières élections, nous n'avons eu qu'un seul comité spécial du côté de la Chambre. Il était constitué de trois personnes et a duré quelques mois. Le projet de loi n'est pas rétroactif. Il s'agit de modifications techniques. La partie qui est liée à l'actuaire en chef ne fait que préciser les choses. Dans son rapport, il a relevé un manque de clarté et demandé une plus grande précision. Je dirais que le projet de loi n'a aucune incidence sur les recettes.

Quant à la proposition d'arrondir à la centaine de dollars inférieure, elle a probablement une incidence marginalement positive sur les recettes étant donné la simplification des calculs, ce qui est effectivement la seule chose visée.

En ce qui concerne la disposition relative à l'indemnité d'invalidité — et c'est le seul autre cas — elle n'a été demandée qu'une seule fois depuis que le régime de rémunération actuel est en place. En l'occurrence, elle ne se serait pas appliquée. Dieu nous garde d'avoir un autre cas d'invalidité à la Chambre ou au Sénat.

Pour calculer si une personne a droit à des prestations supplémentaires, il faudrait qu'elle ait eu droit à un traitement supplémentaire à l'époque où elle a démissionné. Il est difficile de prévoir la prochaine fois que ça arrivera. Quoi qu'il en soit, ça serait davantage que maintenant car, même s'il n'y avait qu'un cas en dix ans, ce serait sans aucun doute une augmentation des coûts. Toutefois, ce n'est certainement pas une augmentation par rapport à ce à quoi on s'attendait car il n'avait jamais prévu que quelqu'un soit privé de prestations à cause du manque de précision du texte.

**Le sénateur Grafstein:** Finalement, pourriez-vous me rappeler pourquoi on a choisi l'âge de 69 ans dans la loi?

**M. Boudria:** Si vous le permettez, l'expert qui vient du Conseil du Trésor va répondre à cette question.

**M. Aaron Allen, gestionnaire des autres régimes statutaires, Secteur des pensions et avantages sociaux, Bureau de la gestion des ressources humaines, Secrétariat du Conseil du Trésor:** On a retenu l'âge de 69 ans pour que la convention de retraite soit conforme aux exigences de la Loi de l'impôt sur le revenu en ce qui concerne l'accumulation des droits à pension dans le cadre d'un régime de retraite agréé. La portion des prestations — qui relève de ce qu'on appelle la «convention de retraite» — ne correspond pas à un instrument normal d'épargne en vue de la retraite admissible à une aide fiscale. Par conséquent, la loi exige que les cotisations à ce régime de retraite agréé cessent le 1er janvier suivant les 69 ans du cotisant et que les droits à pension cessent de s'accumuler à partir de cette date.

La date limite de 69 ans permet le transfert des droits à pension de la portion du régime de retraite prévue à la partie 1 de la loi, soit le régime de retraite agréé, à la partie 2 de la loi, la convention de retraite.

**Senator Grafstein:** I thought that 69 was a very appropriate age when I first came to the Senate. I no longer believe that is an appropriate age. Perhaps the government might give further consideration to pushing it into the future.

**The Chairman:** If there are no further questions, I would like to thank you, Mr. Minister, Mr. Allen and Mr. Lynch.

We will now hear from the minister again on Bill C-24. This time, the minister will be accompanied by officials from the Privy Council Office, Ms. Kathy O'Hara, Deputy Secretary to the cabinet (Machinery of Government), and Michèle René de Cotret, Senior Privy Council Officer.

[Translation]

**Mr. Boudria:** Honourable senators, I am pleased to appear before you to speak about Bill C-24, to amend the Canada Elections Act and the Income Tax Act (political financing). The primary aim of this bill is to increase the transparency and equity of Canada's electoral system.

I would like to review with you the main elements of this bill, particularly the expanded disclosure clauses, the prohibitions on contributions by corporations and unions, the limits on contributions by individuals and public funding.

I intend to demonstrate that the bill was drafted using a sound approach based on Canadian political financing practices, which are based in turn on procedures used in other jurisdictions — particularly the provinces — and that this bill is a perfect response to various concerns.

Before the bill reached third reading in the House of Commons, it was subject to thorough consideration by the Standing Committee on Procedure and House Affairs. This committee considered over 200 amendments, 80 of which were retained. The amendments made in committee, as well as those made at the report stage, greatly improved the bill while respecting its key principles. I will come back to this shortly.

With regard to extending the disclosure clauses, under the existing Canada Elections Act, only registered parties and candidates are required to disclose to the Chief Electoral Officer all contributions received and all expenses incurred.

Both in the past and in the report, the Chief Electoral Officer has referred to the black hole of political financing, since the other important political participants, such as the riding associations, the leadership contestants and nomination contestants did not have to provide the same information. In other words, information was available, but only in a kind of silo because other political contributions were not disclosed at all.

**Le sénateur Grafstein:** Quand je suis arrivé au Sénat, je pensais que 69 ans était un âge tout à fait approprié. Je ne le crois plus. Le gouvernement pourrait peut-être envisager de repousser cette limite.

**Le président:** S'il n'y a plus d'autres questions, j'aimerais vous remercier, monsieur le ministre, monsieur Allen et monsieur Lynch.

Nous allons maintenant entendre à nouveau le ministre, mais cette fois au sujet du projet de loi C-24. Il est accompagné de fonctionnaires du Bureau du Conseil privé, Mme Kathy O'Hara, sous-secrétaire du Cabinet (Appareil gouvernemental), et Michèle René de Cotret, agent principal du Conseil privé.

[Français]

**M. Boudria:** Honorables sénateurs, je suis heureux d'être ici pour vous parler du projet de loi C-24, La loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi de l'impôt sur le revenu — financement politique. Principalement, ce projet de loi vise à accroître la transparence et l'équité du système électoral canadien.

J'aimerais revoir avec vous les principaux éléments du projet de loi, notamment les dispositions élargies en matière de divulgation, les interdictions concernant les contributions des personnes morales et des syndicats, les limites fixées aux particuliers et le financement public.

Ainsi, je compte démontrer que le projet de loi a été élaboré à partir d'une démarche éclairée qui repose sur les pratiques canadiennes en matière de financement politique, qui se fondent sur des procédures utilisées dans d'autres juridictions — notamment dans les provinces — et qui répond parfaitement aux diverses préoccupations.

Avant d'être étudié en troisième lecture à la Chambre des communes, le projet de loi a fait l'objet d'un examen approfondi du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre. Celui-ci a examiné plus de 200 amendements. De ce nombre, il en a retenu 80. Les amendements apportés par le Comité et ceux faits à l'étape du rapport ont beaucoup amélioré le projet de loi tout en respectant ses principes clés. J'y reviendrai tantôt.

En ce qui a trait aux dispositions élargies en matière de divulgation, aux termes de la Loi électorale du Canada actuelle, seuls les partis enregistrés et les candidats sont tenus de divulguer au directeur général des élections les contributions reçues et les dépenses engagées.

Le directeur général des élections a qualifié, dans le passé et dans plus d'un rapport, du terme de trou noir du financement politique le fait que les autres participants politiques importants, à savoir par exemple, les associations de comtés ainsi que les candidats à la direction ou à l'investiture d'un parti dans une circonscription, n'étaient pas tenus de fournir ces informations. En d'autres termes, on avait des renseignements mais seulement dans un sorte de silo parce qu'à côté, il y avait d'autres contributions politiques qui n'étaient pas enregistrées du tout.



Under Bill C-24, the entities I just named will now be required, too, to disclose all contributions received and all expenses incurred to the Chief Electoral Officer, who must then publish the name and address of each contributor making contributions of more than \$200. Riding associations would have to provide an annual report of contributions and expenditures. With regard to leadership contests, leadership contestants would have to detail contributions received when they registered as contestants, for the four weeks preceding the day of the leadership contest. They would also have to report, within six months after the end of the leadership contest, all contributions received and expenditures incurred.

Riding association nomination contestants would have to report, within four months after the nomination contest, contributions received and expenses incurred. Should an election be held during that time, these contestants would have to file their report within four months after the election. Selected individuals are extremely busy and must campaign to get elected, as those of you who were members of Parliament will no doubt remember.

Furthermore, as of January 1, 2005, those political parties eligible to receive the quarterly allowance, which I will talk about later, would have to provide quarterly reports of contributions received. Although some members of the committee indicated that these changes could constitute a significant administrative burden, the majority was in favour of extending measures relating to disclosure. Seven provinces apply provisions similar to the clauses in the bill. These provisions require local associations to register and file a report.

In my province of Ontario, for example, these measures have been in place since 1975, and boundaries of electoral districts are identical to the federal government's boundaries. The system has identical ridings and sometimes even the same employees at the federal and provincial level.

Even if the riding associations and the leadership contestants and nomination contestants for each party are subject to greater controls following the adoption of these measures, these are reasonable measures that are essential to attaining the bill's objectives. That said, the government did take into consideration related concerns, and the standing committee retained various amendments.

For example, one of the main concerns was the effect of the redistribution scheduled for next year under the Electoral Boundaries Readjustment Act. The bill was amended to allow already existing registered electoral district associations — meaning those that will have registered after January 1, but which will have to be re-designated following the redistribution of seats — to continue to exist in a new district if the old one is eliminated.

Furthermore, other associations will be allowed to pre-register so as to be able to operate once the representation order has entered into force. Therefore, preparations can be made in March,

En vertu du projet de loi C-24, ces entités que je viens de nommer, devront dorénavant divulguer elles aussi les contributions reçues et les dépenses engagées au directeur général des élections qui devra ensuite publier le nom et l'adresse de celles qui ont donné plus de 200 \$. Les associations de circonscription devraient faire rapport annuellement des contributions et des dépenses. Lors des courses à la chefferie, les candidats à la direction devraient rendre compte des contributions reçues lorsqu'il ou elle s'enregistre à titre de candidats, au cours des quatre semaines qui précèdent la date de la course à la direction du parti. Il ou elle ferait également un rapport de toutes les contributions reçues et des dépenses engagées dans les six mois après la fin de la campagne.

Les candidats à l'investiture locale d'une association de comté devraient rendre compte des contributions reçues et des dépenses engagées au cours des quatre mois qui suivent la course à l'investiture. Si des élections interviennent pendant cette période, on retarde le tout à quatre mois après la tenue des élections. Si on est en campagne électorale après un congrès à l'investiture, ceux d'entre vous qui ont été députés savez que les gens ont d'autres choses à faire, notamment se faire élire.

De plus, à compter du premier janvier 2005, les partis politiques admissibles à l'allocation trimestrielle dont je parlerai plus tard devraient rendre compte trimestriellement des contributions reçues. Bien que certains membres du comité aient indiqué que ces changements pourraient constituer un fardeau administratif important selon certains, la majorité s'est dite en faveur d'un élargissement des mesures en matière de divulgation. Des dispositions semblables à celles contenues dans le projet de loi sont largement appliquées dans sept provinces. Celles-ci obligent les associations locales à s'enregistrer et à rendre des comptes.

En Ontario, dans ma province, par exemple, ces mesures sont en place depuis 1975 avec des délimitations des circonscriptions électorales identiques à celles du gouvernement fédéral. Le système est établi avec des circonscriptions identiques et parfois avec les mêmes employés au gouvernement fédéral et provincial.

Même si les associations de circonscription ainsi que les candidats à la direction et à l'investiture d'un parti étaient assujettis à plus de contrôle suite à l'adoption de ces mesures, je crois que celles-ci sont raisonnables et qu'elles sont essentielles à l'atteinte des objectifs du projet de loi. Cela dit, le gouvernement a tenu compte des préoccupations à ce sujet et en ce sens, un certain nombre d'amendements ont été retenus par le Comité permanent.

Par exemple, l'une des principales préoccupations concernaient l'effet de la redistribution prévue l'an prochain en vertu de la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales. Le projet de loi a été amendé pour permettre aux associations de circonscriptions enregistrées déjà existantes — donc celles qui se seront enregistrées après le premier janvier mais qui devront être dessinées à nouveau suite au remaniement de la carte électorale — de continuer d'exister dans une nouvelle circonscription si l'ancienne est dissoute.

De plus, une procédure permettra à d'autres associations de s'enregistrer au préalable de façon à pouvoir agir dès la prise en effet du décret de représentation. Donc on peut faire les

April or May. When the redistribution of seats occurs on July 19, 2004, the new structures can be implemented, as advance measures will have been taken.

Other important amendments retained by the committee seek to reduce the administrative burden. I will give you a few examples. Parties holding fundraisers are not required to issue receipts for donations less than \$25. The original bill referred to \$10. This change acknowledges the fact that, at some fundraising events, the hat gets passed around to offset the costs of renting the room, and that \$10, which might have been sufficient ten years ago, was a little low. At the members' request, this amount was increased to \$25.

Second, the limit beyond which nomination contestants will have to report contributions received and expenses incurred has increased from \$500 to \$1,000.

In other words, the obligation to provide a detailed report on contributions and expenditures does not really apply to contestants of small parties or a contestant elected by acclamation who might, for example, spend \$600 buying donuts for delegates. The obligation to report has been eliminated up to \$1,000. Between \$1,000 and \$5,000, summary reports can be provided. After \$10,000, there is a more complete report for regions with strongly contested nomination contests. Over \$10,000, auditors and so forth will be used. There are three levels so as not to bog down the system with too much paperwork.

In his evaluation of the disclosure measures, the chief electoral officer indicated, to my great satisfaction, that these new measures will eliminate what he called the black hole. He will tell you about this shortly.

[English]

In respect of prohibitions on corporate and union donations and limits on contributions from individuals, recent surveys indicate that Canadians are concerned about corporate and union influence on the political process. According to Environics research, 81 per cent of Canadians support limits on contributions. This information has been submitted to election officials. Focus groups, in which we tested the bill, have also spoken to this issue.

Bill C-24 would limit the amount of contributions from individuals to \$5,000 annually to a registered party, all of its local associations, candidates and nomination contestants together. In other words, it is the aggregate of the party and its affiliations. When someone donates \$3,000 to a political party, the balance of \$2,000 could only be donated to an affiliated local association or candidate for a grand total annually of \$5,000. By the way, the amount of that limit was \$10,000 in the original draft but the House of Commons committee saw fit to reduce the amount to \$5,000, which I supported.

An individual would also be allowed to contribute up to \$5,000 to leadership contestants of a registered party in a leadership campaign. Candidates would be allowed to contribute an

préparations en mars, avril ou mai, et cetera. Quand viendra le remaniement de la carte, le 19 juillet 2004, on pourra mettre les nouvelles structures en place, ayant pris les mesures d'avance.

D'autres amendements importants retenus par le Comité réduiraient le fardeau administratif. Je vous décrirai quelques exemples. Lorsque les partis organisent des collectes de fonds, ils ne sont pas tenus d'émettre des reçus pour les dons de moins de 25 \$. Le projet de loi initial parlait de 10 dollars. On reconnaît que dans certaines soirées de prélèvement de fonds, on passe le chapeau pour défrayer le coût de la salle et que 10 \$, tel que l'on pouvait le concevoir il y a une dizaine d'années, c'était un peu bas. On a modifié la somme jusqu'à concurrence de 25 \$ à la demande des députés.

Dans un deuxième temps, le seuil au-delà duquel les candidats à l'investiture locale devront faire rapport des contributions reçues et des dépenses engagées est passé de 500 à 1000 \$.

En d'autres termes, la nécessité de faire un rapport élaboré de tout cela n'est pas réellement nécessaire à un candidat d'un petit parti ou d'une investiture incontestée, par exemple, pour celui qui dépense 600 \$ pour acheter des beignes aux délégués. On l'élimine jusqu'à 1000 \$. À partir de 1000 \$, on fait un rapport sommaire jusqu'à concurrence de 5 000 \$. À partir de 10 000 \$, il y a un rapport plus complet pour les endroits où il y a des campagnes d'investiture chaudement contestées. Là il y a aura un vérificateur et cetera, à partir de 10 000 \$. Il y a trois niveaux pour ne pas encombrer tout le système avec de la paperasse.

Dans son évaluation concernant les mesures de divulgation, le directeur général a indiqué, à ma grande satisfaction d'ailleurs, que ces nouvelles mesures combleront ce qu'il a qualifié de trou noir. Il pourra vous en parler tantôt.

[Traduction]

En ce qui concerne l'interdiction des dons des sociétés et des syndicats et la limite imposée aux contributions des particuliers, des sondages récents indiquent que les Canadiens s'inquiètent de l'influence des syndicats et des sociétés sur le processus politique. Selon les recherches faites par Environics, 81 p. 100 des Canadiens appuient l'imposition de limites aux contributions. Cette information a été transmise aux responsables des élections. Les groupes types auxquels nous avons soumis le projet de loi se sont également prononcés sur la question.

Le projet de loi C-24 limiterait à 5 000 \$ par an le montant des contributions qu'un particulier peut faire à un parti inscrit, à toutes ses associations locales, à ses candidats et aux candidats à l'investiture. Autrement dit, à l'ensemble du parti et des entités associées à ce dernier. Par exemple, si une personne fait un don de 3 000 \$ à un parti politique, elle ne peut donner que 2 000 \$ à une association locale affiliée à ce dernier ou à un candidat pour un total général de 5 000 \$ par an. En passant, la limite était à l'origine de 10 000 \$, mais le comité de la Chambre des communes a jugé bon de la réduire à 5 000 \$, ce que j'ai appuyé.

Un particulier serait également autorisé à donner jusqu'à 5 000 \$ aux candidats à la direction d'un parti inscrit. Les candidats pourraient contribuer à leur propre campagne, à titre



additional \$5,000 to their own campaign, as a candidate. As honourable senators are aware, the contribution limit for individuals was reduced from the original \$10,000 following testimony by witnesses before the commons committee, as I indicated.

The \$5,000 limit should provide an effective balance for our objective of removing the perception of undue influence on political participants, while at the same time providing the necessary financial contributions, or potential contributions, for a healthy electoral system in a democracy.

I note that many provinces already have limits on contributions, for example, Quebec, Ontario, Manitoba, New Brunswick and Alberta. Both Quebec and Manitoba have imposed a ban on corporate and union contributions altogether.

The contribution limits range from \$3,000 in Quebec and Manitoba to as high as \$15,000 in Alberta. In my own province, I think they are \$7,500 in the Province of Ontario. Bill C-24 would prohibit contributions from corporations unions and associations, while allowing a small exception whereby those entities would be entitled to contribute a maximum amount of \$1,000 annually to all of the candidates' local association and nomination contestants of a registered party, but not the central party. In other words, this is to permit the local hardware store to buy a ticket to a candidate's golf tournament, but it is a minor exception of the nature that I described.

The corporations, unions and associations would also be allowed to make a second contribution of \$1,000 when a second election is held in the same riding in the same year. For example, there were two by-elections yesterday. Within a year after this bill comes into force, should there be a general election, the amount that those who contributed to the by-election would be erased so they can do it again. Obviously, having two elections in the same year is a different proposition and we must recognize that.

There is also another minor variance to the \$1,000 contribution, which has to do with the nomination contestants where someone contributes to the campaign of a nomination of someone who did not win — in other words, a losing candidate. Obviously, someone who contributed to the losing candidate did not affect the winning candidate and no one could argue that that somehow influenced him or her — at least not in a positive way. That would trigger the possibility of making an additional contribution.

All these contribution limits would be automatically indexed for inflation so we will not need to bother you with all this again in the near future. While some commentators have argued there should be no prohibition on corporations and unions, or that limits should be higher, I have made it clear that this would go against the fundamental principle of the bill.

de candidat, à hauteur de 5 000 \$. Comme le savent les honorables sénateurs, la limite des dons des particuliers, qui était à l'origine de 10 000 \$, a été réduite à la suggestion des témoins qui ont comparu devant le comité des communes, comme je l'ai dit.

Cette limite de 5 000 \$ devrait établir un juste équilibre entre notre objectif, qui est d'éliminer la perception d'influence induite sur les intervenants politiques, et la nécessité d'assurer que les contributions, réelles ou potentielles, sont suffisantes pour que notre système électoral démocratique demeure sain.

Je note que plusieurs provinces ont déjà imposé des limites aux contributions, notamment le Québec, l'Ontario, le Manitoba, le Nouveau-Brunswick et l'Alberta. Tant le Québec que le Manitoba ont totalement interdit les dons des sociétés et des syndicats.

La limite des contributions va de 3 000 \$ au Québec et au Manitoba jusqu'à 15 000 \$ en Alberta. Dans ma propre province, l'Ontario, je pense qu'elle est de 7 500 \$. Le projet de loi C-24 interdirait les contributions en provenance de sociétés, de syndicats et d'associations, mais permettrait à ces entités de faire des dons d'une somme maximum de 1 000 \$ par an à toutes les associations locales et les candidats à l'investiture d'un parti inscrit, mais pas au parti central. Autrement dit, cela permet à la quincaillerie locale d'acheter un billet pour le tournoi de golf au profit d'un candidat, mais c'est une exception mineure.

Les sociétés, les syndicats et les associations pourraient également faire une deuxième contribution de 1 000 \$ lorsqu'une deuxième élection aurait lieu dans la même circonscription, la même année. Par exemple, hier, il y a eu deux élections partielles. Si, dans l'année suivant l'entrée en vigueur du projet de loi, il y avait des élections générales, le montant des dons de ceux qui auraient contribué à l'élection partielle serait effacé pour qu'ils puissent contribuer de nouveau. De toute évidence, deux élections la même année constituent une situation différente et nous devons le reconnaître.

Il y a une autre exception mineure à la limite de 1 000 \$, qui concerne les candidats à l'investiture. Si quelqu'un contribue à la campagne d'un candidat qui ne gagne pas, autrement dit du candidat perdant, de toute évidence, la personne qui aura contribué à la campagne du candidat perdant n'aura aucune influence sur le candidat gagnant et personne ne pourrait prétendre qu'il aura été influencé, du moins pas de façon positive. Cela ouvrirait la porte à une contribution supplémentaire.

Toutes ces limites seraient automatiquement indexées en fonction de l'inflation et comme ça nous n'aurons pas à vous embêter à nouveau à l'avenir. Certains prétendent qu'on ne devrait pas interdire les dons des sociétés et des syndicats, ou que la limite devrait être plus élevée. À cela je réponds très clairement que ça serait aller à l'encontre du principe fondamental du projet de loi.

Seven out of 10 provinces have also spoken to this. It has existed at the provincial level and the limits, never mind arguing the size for a second, have existed for a long time. In terms of the outright ban, they have existed in two provinces, one for a long time and one more recent, as I said a while ago.

I want to talk about nomination contestants. During my consultations on Bill C-24, about this time last year, the strongest messages I received came from women members of Parliament about the need for a more level playing field at the nomination level.

As a result, the proposed legislation includes a spending limit for nomination contestants of 20 per cent of the amount that candidates were allowed to spend in the previous election, recognizing that these contests of course are much smaller. After all, you do not have 100,000 voters when you are dealing with a nomination contestant.

I believe that the 20 per cent limit responds to the call for more fairness at the nomination level, while ensuring that contestants can spend adequate amounts to run an effective campaign. Remember that the personal expenses of the candidate are excluded from that. An example would be someone who had a vast rural area and needed to rent a plane to go from village to village, or Aboriginal community to Aboriginal community; that candidate's personal expenses do not fall in the calculation.

That is already the case for a candidate in an election and it will be the same system for a candidate for the nomination; the candidate's personal expenditures are removed from the calculation.

I had initially put this amount at 50 per cent of the last election and I had thought that was far more restrictive than what we had. There was almost unanimous condemnation. Everyone said it was too high and it was reduced at the request of many interveners, including, of course, members of Parliament, to 20 per cent.

#### [Translation]

In closing, I would like to talk about public funding measures in the bill. The aim of these measures is essentially to compensate for the shortfall of parties and candidates subject to prohibitions relating to corporations and unions, and the ceilings on contributions by individuals.

These measures respect the public funding tradition with regard to Canada's electoral system, which was implemented in 1974, along with the Election Expenses Act. In short, public funding in Canada is not new, contrary to recent statements. Funding has existed since 1974, but in a different form.

The definition of election expenses eligible for a certificate of return would be updated and expanded to include polling expenditures and the election expenses limit would be

Par ailleurs, sept provinces sur dix se sont prononcées là-dessus. Au niveau provincial, les limites, oublions un instant leur montant, existent depuis longtemps. Quant à l'interdiction totale, elle existe dans deux provinces, dans l'une depuis longtemps et dans l'autre plus récemment, comme je l'ai dit il y a un instant.

Je vais parler maintenant des candidats à l'investiture. Au cours des consultations que j'ai tenues sur le projet de loi C-24, à cette même époque l'an dernier, les messages les plus puissants que j'ai reçus venaient des femmes députées et concernaient la nécessité d'égaliser davantage les chances au niveau de l'investiture.

C'est pourquoi le projet de loi limite les dépenses des candidats à l'investiture à 20 p. 100 de la somme que les candidats pouvaient dépenser durant les élections précédentes, en reconnaissance du fait que ces campagnes sont bien sûr d'une ampleur moindre. Après tout, on ne s'adresse pas à 100 000 électeurs quand on est candidat à l'investiture.

Je crois que cette limite de 20 p. 100 répond à la demande d'une plus grande équité au niveau de l'investiture, tout en assurant que les candidats puissent dépenser des sommes suffisantes pour que leur campagne soit efficace. N'oubliez pas que les dépenses personnelles des candidats ne sont pas comprises dans cette limite. Prenons, par exemple, un candidat qui doit couvrir une vaste région rurale et qui est obligé de louer un avion pour se rendre d'un village à l'autre, ou d'une localité autochtone à l'autre; ses dépenses personnelles n'entrent pas dans le calcul.

C'est déjà le cas pour les candidats à une élection et le même système s'appliquera aux candidats à l'investiture: les dépenses personnelles des candidats ne seront pas incluses pas dans le calcul.

J'avais initialement fixé la limite à 50 p. 100 du montant des dépenses des élections précédentes et je pensais que c'était beaucoup plus restrictif que ce que nous avions. Les critiques ont été presque unanimes. Tout le monde a dit que la limite était trop élevée et elle a été ramenée à 20 p. 100 à la demande de nombreux intervenants y compris, bien entendu, les députés.

#### [Français]

En terminant, j'aimerais parler des mesures de financement public contenues dans le projet de loi. Ces mesures visent essentiellement à compenser pour le manque à gagner des partis et des candidats qui auront des interdictions imposées aux personnes morales et aux syndicats et des limites fixées aux contributions des particuliers.

Ces mesures s'inscrivent dans la tradition de financement public du système électoral du Canada, mis en place en 1974, en même temps que la Loi sur les dépenses électorales. En d'autres termes, ce n'est pas d'hier qu'il y a du financement public au Canada, contrairement à ce qu'on a dit récemment. Le financement existe depuis 1974, mais sous une forme différente.

La définition des dépenses électorales admissibles à un remboursement serait modernisée et élargie pour inclure le coût des sondages et le plafond du remboursement serait relevé en



consequently increased. In 1974, polls were not frequent, but today they are recurring election expenditures. I do not, therefore, see why they would not be included in the total eligible expenses.

Under the bill, the percentage of a registered party's election expenses eligible for a certificate would increase from 22.5 per cent to 50 per cent. Furthermore, this would increase to 60 per cent for the next election only, to facilitate the transition to the new system. Candidates would need only 10 per cent of valid votes cast, instead of 15 per cent as in past years, to reach the minimum amount of election expenses eligible for a certificate. The smallest parties brought this matter to our attention, because traditionally there were only two or three major parties in the House of Commons. Now, in our second mandate, there are five parties.

The past rate of 15 per cent of votes for a certificate seems very high in this system. Therefore, 10 per cent was seen as a very reasonable rate. As proof, if you verify the results of yesterday's by-elections, you will see that not many candidates, even with this limit, would receive public funds following the election.

The percentage of a candidate's election expenses eligible for a certificate would increase from 50 per cent to 60 per cent to reduce the impact of contribution limits on the ability of candidates to raise funds. Furthermore, the registered parties would be entitled to an allowance of \$1.75 per vote received in the preceding general election. This allowance would be paid on a quarterly basis.

This system is similar to systems currently in place in Quebec, New Brunswick and Prince Edward Island. A lump-sum payment, a transitional measure intended to help the parties, equal to the 2004 allowance would be paid at the beginning of the year. In other years, this allowance would be paid on a quarterly basis, again to facilitate the transition. Clearly, if individuals receive funds in addition to those they are entitled to during an election year, they must repay them. When the chief electoral officer of Quebec addressed the standing committee of the House, he indicated that, for Quebecers, this measure was an integral part of Quebec's political financing system.

Ultimately, the allowance of \$1.75 per vote would ensure that the restrictions will not hurt the parties and that they would have the funds needed to operate adequately during non-election periods. The parties play an extremely important role in our democratic system. This measure would also reinforce the link between voters and their party.

Important amendments were moved by the standing committee of the House with regard to allowances and provincial and territorial associations. I will use my party as an example.

Some of my colleagues in the Liberal caucus indicated that the needs of these associations must be taken into consideration, which, in my opinion, is entirely justified. As a result, the standing committee of the House retained an amendment that would

conséquence. En 1974, les sondages n'étaient pas fréquents, mais aujourd'hui ils font partie des dépenses ordinaires d'une élection. Je ne vois donc pas pourquoi ils ne feraient pas partie du total des dépenses admissibles.

Le taux de remboursement des dépenses électorales des partis passerait de 22 et demi p. 100, ce qu'il est actuellement, à 50 p. 100 dans le projet de loi. De plus, ce taux serait majoré à 60 p. 100 pour la prochaine élection, seulement afin de permettre la transition à ce nouveau système. Les candidats n'auraient à recueillir que 10 p. 100 des votes valides, contrairement à 15 p. 100 dans le passé, pour atteindre le seuil de remboursement des dépenses électorales. Ce sont les plus petits partis qui nous ont sensibilisés à ce dossier, car jadis, il n'y avait que 2 ou 3 partis importants à la Chambre des communes. Aujourd'hui, dans notre deuxième mandat, il y a cinq partis.

Le 15 p. 100 des votes qu'on avait dans le passé devient très élevé dans ce système pour avoir un remboursement. Donc 10 p. 100 a été perçu comme un montant très raisonnable. Preuve à l'appui, si vous vérifiez le résultat des élections partielles d'hier, vous verrez qu'il n'y a pas beaucoup de candidats, même avec cette limite, qui recevraient des fonds publics au lendemain d'élections.

Le taux de remboursement des dépenses électorales des candidats passerait de 50 p. 100 à 60 p. 100 afin de réduire l'impact que pourraient produire les limites de contributions sur la capacité des candidats à recueillir des fonds. De plus, les partis enregistrés auraient droit à une allocation de 1,75 \$ par vote reçu à la dernière élection générale. Cette allocation serait versée à tous les trois mois.

C'est un système semblable à celui qui existe présentement au Québec, au Nouveau-Brunswick et à l'Île-du-Prince-Édouard. À titre de mesure transitoire destinée à aider les partis, le montant forfaitaire correspondant à l'allocation de 2004 serait versé dès le début de l'année. Pour les autres années, il le serait à tous les trois mois, toujours pour faire face à cette transition. Bien sûr, si quelqu'un reçoit des fonds supplémentaires à ceux auxquels il a droit lorsqu'il y a des élections une année, il va devoir les remettre. Lorsque le directeur général des élections du Québec s'est adressé au Comité permanent de la Chambre, il a indiqué que pour les Québécois, cette mesure faisait partie intégrante de leur système de financement politique au Québec.

En fin de compte, l'allocation correspondant à 1,75 \$ par vote permettrait d'assurer que les restrictions ne nuiront pas aux partis et que les partis disposeraient des fonds nécessaires pour bien fonctionner en dehors d'une période électorale. Les partis ont un rôle très important dans notre système démocratique. Cette mesure renforcerait le lien entre les électeurs et leur parti également.

Des amendements importants ont été proposés par le Comité de la Chambre concernant les allocations et les associations provinciales et territoriales. Je vous donne l'exemple de mon parti.

Certains de mes collègues du caucus libéral ont indiqué que les besoins de ces associations devraient être pris en considération, ce qui, à mon avis, est tout à fait justifié. Ainsi donc, le Comité permanent de la Chambre a retenu un amendement qui

authorize the Receiver General of Canada to pay a portion of these allowances to provincial and territorial division of a party, if the leader of the party so authorizes.

The provincial and territorial associations recognized by the leader would themselves appoint agents responsible for issuing receipts for contributions in Quebec City, Toronto or Fredericton, if that is where the New Brunswick party has its head office, and able to issue local receipts, naturally, if the leader of the party so authorizes.

We live in a federation, and some political parties are federated. Our party is, and I am told that the Progressive Conservative Party also has a very similar structure. This does not apply to certain other parties because they are more centralized.

This bill seeks to amend the Income Tax Act. It is important to clarify this. Tax credits of 75 per cent on contributions to registered political parties would increase from \$200 to \$400. I think that Ontario allows 75 per cent of the first \$350 or so. Federally, this would increase to \$400. Consequently, each bracket of the tax credit would increase, by \$200 for the 50 per cent bracket and by \$200 for the 33.3 per cent bracket. The maximum tax credit per contribution would increase from \$1,075 to \$1,275.

In conclusion, Bill C-24 is a huge step toward a true modernization of Canada's public funding system. These measures respect our national or provincial traditions with regard to public funding, and they will guarantee greater transparency and equity in a system that Canadians trust. It is a great pleasure to respectfully present this bill to you, and to answer your questions.

[English]

**The Chairman:** How does the legislation affect changing riding associations? What, if any, effect will it have on the formation of new parties?

**Mr. Boudria:** You only create a new constituency association when there is redistribution. That being said, there are some areas of the country where there are no constituency associations. Traditionally, some parts of the country do not usually elect a member from a particular party. After a length of time in that pattern, there tends to be a dwindling number of volunteers, particularly if there is not a local person to act as the lightning rod for support. That does occur and in those cases, the central party could retain the power to make the receipt for that particular constituency association. If a constituency association is created later, there would be a letter from the leader of the party requesting issuance of the receipt book and everything else required to the person who is the new party riding president

Insofar as the redistribution is concerned, I explained how you could pre-register the new riding boundaries once associations begin to have what we call "foundation meetings" based on the

autoriserait le Receveur général du Canada à verser une partie de ses allocations aux divisions provinciales et territoriales du parti, si le chef l'autorise.

En outre, les associations provinciales et territoriales reconnues par le chef pourraient elles-mêmes nommer des agents responsables de la délivrance des reçus d'impôt qu'il y aurait à Québec, Toronto ou Fredericton, si c'est là qu'est le bureau chef du parti au Nouveau-Brunswick, et la capacité d'émettre les reçus locaux bien sûr, pourvu que le chef du parti l'autorise.

Nous vivons dans une fédération et certains partis politiques sont fédérés. C'est le cas du nôtre; on me dit que le Parti conservateur est structuré de façon à peu près semblable aussi. Dans le cas de certains autres partis, cet élément ne s'applique pas parce que les partis sont plus centralisés.

Le projet de loi propose des modifications à la Loi sur l'impôt sur le revenu. Il est important de le souligner. Le montant d'une contribution à un parti politique enregistré donnant un droit à un crédit d'impôt de 75 p. 100 passerait de 200 dollars à 400 dollars. Je pense qu'en Ontario, on a 75 p. 100 du premier 350 \$ ou à peu près. Cela passerait à 400 dollars au gouvernement fédéral. Chaque fourchette du crédit serait haussée en conséquence, c'est-à-dire de 200 dollars pour la partie de 50 p. 100 et de 200 dollars pour la partie de 33,3 p. 100. Le crédit d'impôt maximal pour toute contribution passerait de 1 075 dollars à 1 275 dollars.

En conclusion, le projet de loi C-24 représente un grand pas vers une véritable modernisation du système canadien de financement en public. Ces mesures s'inscrivent dans nos traditions nationales ou provinciales en matière de financement public et, à mon avis, garantiront davantage la transparence et l'équité d'un système auquel les Canadiens font confiance. C'est avec grand plaisir que je vous présente respectueusement ce projet de loi et que je répondrai à vos questions.

[Traduction]

**Le président:** En quoi est-ce que le projet de loi touche les associations de circonscription nouvelles? Aura-t-il un effet sur la formation de nouveaux partis, et si oui lequel?

**M. Boudria:** On ne crée une nouvelle association de circonscription que lorsqu'il y a un redécoupage. Cela dit, dans certaines régions du pays, il n'y a pas d'associations de circonscription. Traditionnellement, certaines régions n'élisent généralement pas le candidat d'un parti donné. Après un certain temps, le nombre de volontaires tend à diminuer, particulièrement s'il n'y a personne localement pour attiser la ferveur des partisans. Cela arrive et dans ce cas, le parti central conserve le pouvoir d'émettre des reçus au nom de l'association de circonscription. Si, plus tard, une association de circonscription est créée, le chef du parti demande, par écrit, que le carnet de reçus et autres documents nécessaires soient remis au nouveau président de l'association.

En ce qui concerne le redécoupage, j'ai expliqué que l'on pourrait préenregistrer les nouvelles frontières de la circonscription une fois que les associations commencent à tenir



future redistribution. It could then be triggered on the day that it takes place.

I believe that your second question was concerning how it would affect the formation of new parties. The bill is silent on that and the existing rules would continue to apply. No one is, of course, prevented in any way from doing that. Arguably, there is very little difference from the current system. A person could, of course, fundraise, recruit the signatures, and carry out all other activities associated with a new party. Following the next election, the person would be eligible for the public subsidy of \$1.75 per vote, based on the number of votes that the person receives.

Again, in respect of the Quebec model, the Quebec Liberal Party was eligible for hundreds of thousands of dollars, if not more. Mr. Mario Dumont often complained that he would receive only \$3,000 per year because he thought that his popularity — based on public opinion polls — was higher and that he should, therefore, receive more money for the party. However, that is not a tangible measure. The only tangible element is the physical act of the voter, namely the franchise by which he or she indicated in the affirmative his or her support in an election. The amount is based on that system, which has been used in two provinces. That is emulated here and is no different.

[Translation]

**Senator Nolin:** I would like to thank you for agreeing to the amendments I attempted to present to the Senate a few years ago. During our consideration of electoral legislation, I had tried to convince my colleagues to extend to electoral district associations controls similar to those you are proposing today. First, will your government agree to consider amendments, if the Senate concludes that the bill needs amending?

**Mr. Boudria:** It is difficult for me to comment on this without being able to refer to specific amendments. You will recognize, however, that we would like this legislation to come into force on January 1, 2004, so that these measures will be in place for the next elections in 2004 or 2005. I do not know who will be leader of our party at that time; that leader will decide, as is a Prime Minister's right. But the bill would be difficult to implement if it were subject to an additional consideration in the House. The more delays prior to January 1, the more difficult it will be, and I submit these facts to you with all due respect, because I have testified many times before Senate committees, and I attempt to be clear when addressing the honourable senators.

**Senator Nolin:** I want to draw your attention to pages 33 and 34 of the bill, particularly clauses 405.2(1), 405.2(2), 405.2(3) and 405.2(4). These four clauses contain erroneous references. Should we decide to amend these clauses, what procedure would you

ce que nous appelons «des assemblées de fondation» en fonction du redécoupage à venir. Elles peuvent alors devenir officielles le jour où elles entrent en vigueur.

Votre seconde question concernait les effets du projet de loi sur la formation de nouveaux partis, je crois. Le projet de loi n'aborde pas la question et les règles existantes continueraient à s'appliquer. Il ne crée aucun empêchement à cet égard. On peut dire qu'il y a très peu de différences avec le système actuel. Une personne pourrait, bien entendu, faire des levées de fonds, recueillir des signatures, et se livrer à toutes les autres activités associées avec la formation d'un nouveau parti. Après les prochaines élections, cette personne serait admissible à la subvention publique de 1,75 \$ par voix, en fonction du nombre de voix qu'elle aurait recueillies.

Je le répète, selon le modèle québécois, le Parti libéral du Québec était admissible à recevoir des centaines de milliers de dollars, voire plus. M. Mario Dumont s'est souvent plaint qu'il n'avait reçu que 3 000 \$ par an car il pensait que sa popularité — d'après les sondages — était plus grande et qu'il devrait donc recevoir davantage d'argent pour son parti. Toutefois, ce n'est pas une mesure tangible. Le seul élément tangible est l'acte physique que commet l'électeur, à savoir le vote par lequel il indique concrètement son appui dans le cadre d'une élection. Le montant est basé sur ce système, qui est en place dans deux provinces. Nous l'avons imité, il n'y a pas de différence.

[Français]

**Le sénateur Nolin:** Je voudrais vous remercier d'avoir accepté les amendements que j'avais tenté de présenter au Sénat il y a quelques années. Lorsque nous avons examiné la loi électorale, j'avais tenté de convaincre mes collègues d'étendre aux associations de circonscription les mesures de contrôle similaires à celles que vous proposez aujourd'hui. Premièrement, votre gouvernement va-t-il accepter d'examiner des amendements si le Sénat en vient à la conclusion que le projet de loi mérite d'être amendé?

**M. Boudria:** Il m'est difficile de commenter, n'ayant pas vu des amendements spécifiques. Vous reconnaîtrez toutefois que nous voudrions bien avoir cette loi en vigueur dès le 1<sup>er</sup> janvier 2004, afin que le tout puisse être en place lors des prochaines élections en 2004 ou 2005. Je ne sais pas qui sera notre chef de parti à ce moment et il ou elle prendra ses décisions le moment venu, comme un premier ministre a le droit de le faire. Mais le projet de loi deviendrait difficile à mettre en vigueur s'il devait faire l'objet d'une autre étude à la Chambre. Plus on retarde vers la date du 1<sup>er</sup> janvier, plus cela devient difficile à faire et je vous sou mets cette situation respectueusement parce que j'ai témoigné à plusieurs reprises devant des comités sénatoriaux, et ce n'est certainement pas moi qui ai fait du langage désordonné auprès des honorables sénateurs.

**Le sénateur Nolin:** J'attire votre attention aux pages 33 et 34 du projet de loi, plus particulièrement aux articles 405.2(1), 405.2(2), 405.2(3) et 405.2(4). Ces quatre articles comportent des erreurs de renvoi. Si nous décidions d'amender ces articles, quelle procédure

suggest in order to ensure that the bill is adopted with the necessary clarifications? Because there are definitely erroneous references in the four clauses I have just listed.

**Mr. Boudria:** Senator Nolin is correct since there are, I believe, four errors. These four errors are found in the French version. When the bill was drafted, the digitizing was done subsequent to the amendments, and it seems that corrections were made in one version and not the other. The French text refers, for example, to a non-existent clause.

This matter was brought to the attention of the Clerk of the House of Commons and the House law clerk who were to communicate with their colleagues in the Senate. The House of Commons considers this to be a non-essential legislative amendment. With unanimous consent, a remedial correction could be made as was done in similar cases in the past, or so I am told. It is not an amendment as such.

**Senator Nolin:** When you introduced the bill, there was \$80 million to refund election expenses. This \$80 million, clearly, did not take into account the amendments that would be adopted following consideration by the committee. Do you have the new amount to be used as the baseline for calculating refunds for election expenses?

**Mr. Boudria:** There are two amounts: the refund related to election expenses, meaning the increase from 50 per cent to 60 per cent.

**Senator Nolin:** And the decrease from 15 per cent to 10 per cent in the ridings.

**Mr. Boudria:** No, the decrease from 15 per cent to 10 per cent is not amendment. It was in the original bill. In fact, there are two amendments: to increase the 50 per cent to 60 per cent, and to increase the 50 per cent to 60 per cent on a one-time only basis.

**Senator Nolin:** There is also question of issuing national parties with refunds for election expenses.

**Mr. Boudria:** That is what I mean. There is the permanent increase from 50 per cent to 60 per cent for riding associations, and the one-time only increase from 50 per cent to 60 per cent for the parties. There are two refunds, one permanent and one transitional.

You will tell me that there will be a third one: in the first year of the new system, people will be entitled to the \$1.75. They would get all four at once. In fact, this is not an additional expenditure, except if the borrowing cost is considered. It could be considered a minor expense. If people collect funds to which they are not entitled, these funds will be deducted from that year's refund. There is almost no difference.

nous suggèreriez-vous pour que la loi soit adoptée avec les clarifications qui s'imposent. Parce qu'à la lecture des quatre articles que je viens de vous énumérer, il y a définitivement des erreurs de renvoi.

**M. Boudria:** Le sénateur Nolin a raison puisqu'il y a quatre erreurs, si je ne m'abuse. Ces quatre erreurs se retrouvent dans le texte en français. Lorsqu'on a fait la rédaction, on a fait la numérisation suite à des amendements et il semble qu'on l'ait corrigé dans l'un et pas dans l'autre. À tel point que, dans le cas du texte français, cela réfère à un article qui n'existe même pas.

On a porté ce dossier à l'attention du greffier de la Chambre des communes et du légiste parlementaire qui devaient établir des contacts avec leurs collègues du Sénat. À la Chambre des communes, nous sommes d'avis que ce n'est pas un amendement législatif en fait qui est nécessaire. Une correction administrative qui s'est faite dans des cas semblables dans le passé, à ce que l'on me dit, pourrait avec l'appui de tous se faire encore cette fois. Ce n'est pas un amendement comme tel.

**Le sénateur Nolin:** Lorsque vous avez déposé le projet de loi, le chiffre de 80 millions de dollars a été utilisé pour les coûts du remboursement des dépenses d'élection. Ce chiffre de 80 millions de dollars, de toute évidence, ne tenait pas compte des amendements qui seraient adoptés après l'étude au comité. Avez-vous le nouveau montant qui sert de base de calcul pour le remboursement des dépenses d'élection?

**M. Boudria:** Il y a deux dossiers, le remboursement des dépenses d'élection, c'est-à-dire le 50 p. 100 qui devient 60 p. 100.

**Le sénateur Nolin:** Et le 15 p. 100 qui devient 10 p. 100 dans les comtés.

**M. Boudria:** Non le 15 p. 100 qui devient 10 p. 100 n'est pas un amendement. C'était dans le projet de loi dès le début. En fait, il y a deux amendements; le 50 p. 100 qui devient le 60 p. 100 et le 50 p. 100 qui devient 60 p. 100 une seule fois.

**Le sénateur Nolin:** Vous avez aussi la question du remboursement des dépenses d'élection aux partis nationaux.

**M. Boudria:** C'est ce que je veux dire. Il y a le 50 p. 100 qui devient le 60 p. 100 pour les associations de comté dorénavant et le 50 p. 100 qui devient le 60 p. 100 pour les partis, une fois seulement. Ce sont les deux remboursements, un permanent et l'autre transitoire.

Vous allez me dire qu'il y en aura un troisième: dans la première année du nouveau système, les gens auraient droit au 1,75 \$. Ils recevraient les 4/4 d'un coup sec. En fait ce n'est pas une dépense supplémentaire sauf si on tient compte du coût d'emprunt. On pourrait dire qu'il y a une légère dépense. Si les gens récoltent des fonds auxquels ils n'ont pas droit, ils seront enlevés du remboursement de cette année. Il n'y a pratiquement pas de différence.



**Ms. Michèle René de Cotret, Officer, Privy Council Office, Counsel:** The candidate's refund, which is increasing to 60 per cent, represents a net financial impact of \$3.4 million. The party refund, which is increasing from 50 per cent to 60 per cent for the next election only, also represents \$3.4 million.

**Senator Nolin:** That is the total value?

**Mr. Boudria:** That is the added value of the increase from 50 per cent to 60 per cent.

**Senator Nolin:** During the next four-year cycle, including refunds of election expenses and annual subsidies, what is the total amount?

**Mr. Boudria:** I will use a non-election year as an example. There are the following items: a refund of the association's auditing costs, the annual allowance of \$1.75 and the tax credit increase. The Department of Finance has provided us with an estimate: we wonder how much more people would be encouraged to give when the tax credit will be between \$200 and \$400. It is more speculation than anything else. This amount is estimated at \$3 million.

**Senator Nolin:** Just for taxes.

**Mr. Boudria:** The tax shortfall.

**Senator Nolin:** This measure would generate an additional shortfall of \$3 million?

**Mr. Boudria:** That is the claim. Then, there is the annual allowance of \$1.75 per vote cast for \$22 million and the auditing costs of riding associations for \$1 million. Once again, it is difficult to be exact, because some associations could choose not to register, and the auditing will be done by the central party.

The administrative costs of launching the program with Elections Canada are estimated at \$3 million, for \$29 million in total. In an election year, only one or two of these figures changes. The same approximate figures must be used, but with the addition of the election expenses refund rate that was previously 22.5 per cent. This will increase to 50 per cent. This represents an additional \$9 million in expenses, but only during an election year because this is a refund of election expenses. If no elections are held, there are no expenses.

By broadening the definition of eligible expenses, including polling and other similar items, there is an additional \$1 million. There will also be a decrease to 10 per cent of valid votes so that candidates can receive the refund; the estimated cost of this measure is \$1 million. It is difficult to assess. It is estimated that a certain number of candidates will have between 10 per cent and 14.999 per cent. Costs are anticipated only for this range, because candidates already receiving 15 per cent of the vote or higher already benefit from this measure.

**Madame Michèle René de Cotret, agent principal, Bureau du Conseil privé, conseillère:** Le remboursement au candidat qui passe à 60 p. 100 représente un impact financier net de 3,4 millions de dollars. Le remboursement au parti qui passe de 50 à 60 p. 100 seulement à la prochaine élection représente également 3,4 millions de dollars.

**Le sénateur Nolin:** C'est la valeur totale du coût?

**M. Boudria:** C'est la valeur ajoutée pour changer de 50 à 60 p. 100.

**Le sénateur Nolin:** Dans le prochain cycle de quatre ans, incluant les remboursements de dépenses d'élection et les subsides annuels, à quel montant arrivez-vous au total?

**M. Boudria:** Je vous donne l'exemple d'une année non électorale. Je vous énumère les articles: remboursement des coûts de vérification des associations, allocation annuelle du 1,75 \$ et augmentation du crédit d'impôt. Nous avons une évaluation du ministère des Finances: on s'interroge à savoir combien de plus cela encouragerait les gens à donner quand le crédit d'impôt sera de 200 \$ à 400 \$. C'est une spéculation plus qu'autre chose. On évalue ce montant à 3 millions.

**Le sénateur Nolin:** Juste pour l'impôt.

**M. Boudria:** Le manque à gagner sur l'impôt.

**Le sénateur Nolin:** La mesure générerait un manque à gagner additionnel de 3 millions?

**M. Boudria:** C'est ce qu'on prétend. Ensuite l'allocation annuelle de 1,75 \$ par vote, 22 millions \$; un remboursement des coûts des vérificateurs pour les associations de comté, 1 millions \$. Encore une fois c'est difficile de dire précisément parce que certaines associations pourront choisir de ne pas s'enregistrer et la vérification se fera au parti central.

Les coûts administratifs pour couvrir le lancement du programme à Élection Canada sont estimés à 3 millions de dollars, au total, 29. Dans une année d'élection, il y a seulement un ou deux de ces chiffres qui change. Il faudrait prendre à peu près les mêmes chiffres mais vous devriez ajouter le taux de remboursement des dépenses électorales qui jadis étaient de 22.5 p. 100. Elles s'élèveront à 50 p. 100. Cela fait 9 millions de dollars de dépenses de plus mais c'est seulement dans une année d'élection parce que ce sont des remboursements de dépenses électorales. S'il n'y a pas d'élection, il n'y a pas de dépenses.

L'élargissement des dépenses admissibles, les sondages et autres choses semblables donnent un million de dollars de plus. On verra également l'abaissement à dix p. 100 du vote valide afin que les candidats puissent recevoir le remboursement; on estime le coût de cette mesure à 1 million de dollars. C'est difficile à évaluer. On estime qu'il y aura un certain nombre de candidats entre 10 p. 100 et 14.999 p. 100. C'est seulement là que des coûts sont prévus parce que s'ils avaient déjà 15 p. 100 du vote et plus, ils bénéficieraient déjà de cette mesure.

The increase to 60 per cent of the refund rate with regard to the expenses of candidates already receiving 50 per cent equals \$3 million; this represents \$47 million. An election year represents approximately \$47 million and a non-election year, \$29 million.

**Senator Nolin:** In a four-year cycle, assuming for our purposes that a general election is held once every four years, the total cost of this measure is approximately \$165 million.

**Mr. Boudria:** I am told it is \$137 million.

**Senator Nolin:** I am using the figures you provided just now, I multiply by four, I add an election year, and I get \$163 million.

**Mr. Boudria:** It is three times \$30 million, plus \$47 million.

**Senator Nolin:** You are including the annual costs in your \$47 million.

**Mr. Boudria:** I am being told that it is \$137 million. I would like to add that some current expenses will disappear for taxpayers. As we all know, businesses previously made election contributions and claimed them as business expenses.

Perhaps they should not have done this, but it is well known that they did. These taxes, which were not paid in the past, will become recoverable because businesses can no longer make these kinds of contributions. The related tax deduction will no longer exist.

**Senator Nolin:** Have you assessed the shortfall?

**Mr. Boudria:** No.

[English]

**Senator Joyal:** Could you explain to us the rationale behind clause 435.01(1), which deals with the threshold for a registered party — I repeat, registered party — but parties that have not, in the previous election, met the 2 per cent of the number of valid votes casts or the 5 per cent of number of valid votes cast in the electoral district.

This seems to raise an important Charter issue. You appeared previously at this committee on the issue of *Figueroa*. In 2000, you were requesting amendments. The Supreme Court of Canada, in many decisions — *Libman*, *Harvey* and the *Reference Re Provincial Electoral Boundaries, Saskatchewan (1991)* — clearly established the standards of fairness and political equality.

Here we have a situation where there is a party registered according to the act. In other words, the party has met the obligations set out under the act. According to the objective of the proposed bill, the party will be barred from receiving more than \$1,000 per corporation per constituency. It will be barred from getting more than \$5,000 per voter or per elector. That party will not receive any allocation on a trimester basis, as other parties will, for the specific reason that that party did not meet the threshold in the previous election.

L'augmentation à 60 p. 100 du taux de remboursement des dépenses aux candidats qui avaient jadis 50 p. 100, 3 millions de dollars; cela veut dire 47 millions de dollars. Une année électorale veut dire *grosso modo* 47 millions de dollars et 29 millions de dollars pour une année non électorale.

**Le sénateur Nolin:** Sur un cycle de quatre ans, présumant qu'une élection générale a lieu aux quatre ans aux fins du cas de figure, le coût total de la mesure est d'environ 165 millions de dollars.

**M. Boudria:** On me dit 137 millions de dollars.

**Le sénateur Nolin:** Je prends vos chiffres de tout à l'heure, je multiplie par quatre, j'additionne une année électorale et j'arrive à 163 millions de dollars.

**M. Boudria:** C'est trois fois 30 millions de dollars et une fois 47 millions de dollars.

**Le sénateur Nolin:** Dans votre 47 millions de dollars, vous ajoutez les coûts annuels.

**M. Boudria:** C'est 137 millions de dollars à ce que l'on me dit. J'aimerais ajouter qu'il y a des dépenses actuelles toutefois qui disparaîtront pour les payeurs de taxes. On sait tous que des entreprises jadis faisaient une contribution électorale et la réclamaient comme une dépense d'affaires.

Ils n'auraient peut-être pas dû mais on sait bien que cela s'est fait. Ces taxes non payées dans le passé deviendront recouvrables parce ces contributions faites par des commerces n'existeront plus. La déduction d'impôt connexe n'existera plus.

**Le sénateur Nolin:** Avez-vous évalué ce manque à gagner?

**M. Boudria:** Non.

[Traduction]

**Le sénateur Joyal:** Pouvez-vous nous expliquer la logique derrière le paragraphe 435.01(1), qui porte sur le seuil que doivent atteindre les partis inscrits — je répète les partis inscrits — à savoir 2 p. 100 du nombre des votes valablement exprimés lors de l'élection précédente ou 5 p. 100 du nombre des votes valablement exprimés dans les circonscriptions.

Cela semble soulever une importante question liée à la Charte. Vous avez comparu devant notre comité au sujet de l'affaire *Figueroa*. En 2000, vous réclamiez des modifications. La Cour suprême du Canada, dans plusieurs décisions — *Libman*, *Harvey*, et le *Renvoi concernant les circonscriptions électorales provinciales (Saskatchewan) (1991)* — a clairement établi les normes de l'équité et de l'égalité politique.

Nous avons ici une situation où un parti est inscrit conformément à la loi. Autrement dit, le parti a satisfait aux obligations prévues par la loi. Conformément à l'objectif du projet de loi, le parti ne pourrait recevoir plus de 1 000 \$ d'une société par circonscription. Il lui serait interdit de recevoir plus de 5 000 \$ par électeur. Le parti ne recevrait aucune allocation trimestrielle, contrairement aux autres partis, pour la seule raison qu'il n'a pas atteint le seuil requis lors de l'élection précédente.



In all your presentations, you have claimed the example of Quebec. However, if I look into section 82 of the Quebec legislation, which specifies clearly that in the calculation of the amount of money directed to a party in an annual or trimester payment or installment, no such distinction is put on the fact that a party has not met a certain number of votes while the party is still registered. It is not a new party. It is a party that has run candidates and has met the obligations of the act. It is complying with all of the other obligations put on the shoulders of the party. However, because it is a small party, it is disenfranchised.

According to the previous decisions of the Supreme Court, you have a very important test to meet because you discriminate against the small parties. If you discriminate against the small parties, you must have very good reasons. The Supreme Court has established those reasons.

According to the last general election, six parties would be disenfranchised. Their total votes were 235,184. The treasury would have to spend \$411,572, if those parties were admissible at the same level as the other parties.

Why have you decided to exclude those parties from public financing while, at the same time, maintaining the status of registered parties? If you go to court, how will you argue to support that provision of the bill?

**Mr. Boudria:** One of the difficulties we have is that the issue is presently before the court. Commenting on it is somewhat touchy. I will touch on the matter in a superficial way but it is presently before the courts.

[Translation]

In the *Barrette* decision, in 1994, the Court of Appeal of Quebec had set a refund eligibility requirement of 15 per cent of votes. A percentage is still a requirement to obtain taxpayer funding. You will say that this is not the same, but it is a principle. At that time, it was stated that this requirement did not violate the Charter.

In the *Figuerola* case, decisions from other courts clearly identified that the minimum required to put the name of a recognized political party on a ballot was not necessarily the same minimum required to obtain other benefits. The current legislation states that a certain level is necessary to get one's name on the ballot and another level for public funding. This qualification is based on the affirmation that there must be a critical mass of support to qualify. This exists already in the *Barrette* and *Figuerola* decisions. This qualification exists also at the Court of Appeal.

[English]

**Senator Joyal:** Yes, but this is under appeal, as you know, to the Supreme Court presently. The issue is still pending. Currently, small parties have access to the same basis of funding as any of

Vous avez cité l'exemple du Québec à nombreuses reprises. Toutefois, si je regarde l'article 82 de la loi du Québec, qui précise clairement comment calculer le montant d'argent versé à un parti sous forme de versements trimestriels ou de paiement annuel, il n'est pas fait mention du fait qu'un parti doit obtenir un certain nombre de voix s'il est toujours inscrit. Ce n'est pas un nouveau parti. C'est un parti qui a présenté des candidats et qui a satisfait aux obligations de la loi. Il se conforme à toutes les autres obligations qui lui sont imposées. Toutefois, pour la simple raison que c'est un petit parti, il est exclu.

Les décisions de la Cour suprême vous obligent à satisfaire à un critère très important parce que vous défavoriser les petits partis. Si vous défavorisez les petits partis, vous devez avoir de bonnes raisons pour ce faire. La Cour suprême a établi qu'elles étaient ces raisons.

En fonction des dernières élections générales, six partis seraient exclus. Le nombre total de voix qu'ils ont recueillies est de 235 184. Le Trésor devrait dépenser 411 572 \$ si ces partis étaient admissibles à la même allocation que les autres.

Pourquoi avez-vous décidé de ne pas octroyer de fonds public à ces partis alors que vous maintenez leur statut de partis inscrits? Comment défendrez-vous cette disposition si elle est contestée devant les tribunaux?

**M. Boudria:** L'une des difficultés que nous avons est que cette question est actuellement devant les tribunaux. La commenter serait quelque peu délicat. Je vais l'aborder superficiellement puisqu'elle est actuellement devant les tribunaux.

[Français]

Dans l'arrêt *Barrette*, en 1994, la Cour d'appel du Québec avait convenu d'une exigence de 15 p. 100 des votes pour recevoir un remboursement. C'est toujours une exigence de pourcentage en vertu duquel on se qualifiait pour recevoir des fonds provenant des contribuables. Vous me direz qu'il n'est pas identique, mais c'est quand même un principe. À ce moment, on avait déclaré que cette exigence n'était pas contraire à la Charte.

Dans le cas de *Figuerola*, on a eu des décisions d'autres tribunaux dans lesquelles des distinctions claires avaient été faites en ce qui a trait au seuil requis pour mettre le nom d'une formation politique reconnue sur le bulletin de vote comme n'étant pas forcément le même pour se qualifier à d'autres bénéfices. La loi actuelle dit qu'il y a un certain niveau pour avoir son nom sur le bulletin de vote et un autre pour se qualifier à recevoir un financement public. Cette qualification est basée sur l'affirmation qu'il doit y avoir une certaine masse critique d'appuis pour se qualifier. On voit qu'elle existe déjà dans les arrêts *Barrette* et *Figuerola*. Cette qualification existe aussi à la Cour d'appel.

[Traduction]

**Le sénateur Joyal:** Oui, mais comme vous le savez l'affaire est actuellement en appel à la Cour suprême. Elle n'a pas encore été jugée. À l'heure actuelle, les petits partis ont accès à la même base

the other parties. Your proposal essentially establishes limits to the funding that could accrue to a party from private sources — be they corporations, unions, citizens or other sources.

The problem is that you are depriving them of a freedom that they have under the present system. At the same time, you will not give them the same benefits that you are giving to other parties while they are still registered parties. Again, your section still says “a registered party.” It is a party that has met the threshold that you have recognized yourself as the applicable threshold by number of candidates.

**Mr. Boudria:** Honourable senators, the 2 per cent and 5 per cent formula is already there. After an election, in order to qualify for reimbursement of taxpayer dollars in another context — namely the context of spending for an election — the identical threshold is used. If taxpayers’ dollars are dispensed for the purpose of giving a reimbursement after an election based on the 2 per cent and 5 per cent criteria, it stands to reason that the same criteria for dispensing of public dollars on the annual system of \$1.75 should be based on the identical threshold.

If there were a different threshold, I suspect members of both houses would ask me why the threshold for getting public dollars during an election year is different than it is during a non-election year. In this way, it is the identical in both cases. Whether it is for an election reimbursement or annual subsidy, both cases give federal dollars using the same formulation.

**Senator Joyal:** As I said earlier, you are now depriving them from access to a system of funding that is at par with all the other parties. You are giving to the large parties a benefit that you do not recognize for the small parties. That is essentially the distinction between the reimbursement and the votes. That is why I think the bill is vulnerable on that section. The last thing we want is a Charter challenge in the courts.

You say eliminating the system brings some benefit. Balance that against the benefit that comes with giving them the amount of money that they would receive to continue to promote their ideology, try to enlarge their bases, educate people, and have better candidates for the next election. That is what all parties will do with the amount of money that is received from the treasury. I see no compelling reason why they should be barred from that. I think this measure makes the bill vulnerable to a court challenge based on the fact that you will deprive them of a current benefit and then give a new compensation to other parties that these parties will not receive. That is where you are vulnerable in my opinion to a court challenge.

**Mr. Boudria:** It can be argued both ways, I suppose, honourable senators. It could be argued that if that threshold does not exist there, it would be inconsistent with the other portions of the act. Why is it not consistent in that way?

de financement que les autres. Votre proposition limite établit essentiellement les fonds qu’un parti pourrait recevoir d’une source privée — que ce soit une société, un syndicat, un particulier ou autres.

Le problème, c’est que vous les privez d’une liberté dont ils disposent dans le système actuel. Par ailleurs, vous ne leur accorderez pas les mêmes avantages qu’aux autres partis bien qu’ils demeurent inscrits. Je le répète, cet article dit toujours «un parti enregistré», c’est à dire inscrit. C’est donc un parti qui a franchi le seuil que vous avez vous-même reconnu comme étant le seuil applicable en termes du nombre de candidats.

**M. Boudria:** Honorables sénateurs, la formule de 2 et 5 p. 100 existe déjà. Après une élection, afin d’être admissible à un remboursement à même l’argent des contribuables dans un autre contexte — celui des dépenses électorales — on utilise un seuil identique. Si on débourse l’argent des contribuables pour accorder un remboursement après une élection en fonction d’un critère de 2 et 5 p. 100, il est raisonnable que ce même critère s’applique au déboursement de fonds publics pour le versement d’une allocation annuelle de 1,75 \$.

Si le seuil était différent, je soupçonne que les membres des deux Chambres m’auraient demandé pourquoi le seuil pour obtenir des fonds publics pendant une année électorale était différent de celui d’une année sans élections. De cette façon, il est identique dans les deux cas. Que ce soit un remboursement de dépenses électorales ou une allocation annuelle, dans les deux cas les fonds fédéraux sont octroyés selon la même formule.

**Le sénateur Joyal:** Comme je l’ai dit plus tôt, vous les privez de l’accès au même système de financement que les autres partis. Vous donnez aux grands partis un avantage que vous n’accordez pas aux petits partis. C’est essentiellement la distinction entre le remboursement et les voix. C’est pourquoi je pense que le projet de loi est vulnérable du fait de cette disposition. La dernière chose que nous voulons est une contestation devant les tribunaux en vertu de la Charte.

Vous dites que l’élimination du système a des avantages. Comparer cela aux avantages qui découlent du fait de leur donner le montant qu’ils recevraient pour continuer à promouvoir leur idéologie, à essayer d’accroître leur base, à éduquer les gens et pour avoir de meilleurs candidats aux prochaines élections. C’est ce que tous les partis feront avec l’argent qu’ils recevront du Trésor. Je ne vois aucune raison convaincante pour laquelle cela devrait leur être interdit. Je pense que cette mesure rend le projet de loi vulnérable à une contestation judiciaire fondée sur le fait que vous les privez d’un avantage actuel et que vous donnez aux autres partis une nouvelle compensation qu’eux ne recevront pas. De ce fait, à mon avis, vous vous exposez à une contestation judiciaire.

**M. Boudria:** Les deux se défendent, je suppose, honorables sénateurs. On pourrait avancer que si ce seuil n’existait pas, ce ne serait pas conforme aux autres parties de la loi. Pourquoi est-ce que ça ne l’est pas de cette façon?



Now the argument is being presented to me that it is inconsistent that others are eligible for reimbursement to replace the private sector dollars that they generate, but this group is deprived from the same benefit. It is an interesting debate.

We had to establish cut-off at some point. We made our choice based on the case that we have currently before the Supreme Court and on the decisions of lower courts. The 2 per cent and 5 per cent is reasonable and proper in terms of getting the funding back after an election. Therefore, it is equally reasonable and proper to get the funding back during, generally, non-election years when you use \$1.75 for the continued sustenance of political parties. That is the logic under which we have operated for this.

I hope that it is not challenged before the courts. However, we will have to see. In terms of it being valid, I am confident that we have a good case in *Figuroa*. Lower courts have already spoken to that issue and where they have said otherwise we have acted accordingly. From our perspective, it will be resolved in the affirmative.

**Senator Grafstein:** I want to commend you on steering this very controversial bill through the House. We know about the difficulties you have encountered on this and I am not here to make your life more difficult — but more interesting.

My concern is the Charter, but from a somewhat different perspective than my colleague Senator Joyal. That is, the question of whether you have received advice that this bill, in all its aspects, is constitutionally sound and that it does not breach the Constitution and particularly the Charter.

**Mr. Boudria:** Indeed that is the case. The bill was approved by the Minister of Justice for its constitutionality, as of course we have been required to do since 1982 for all legislation. Justice officials were involved in the preparation of the bill. They have been at my side from the beginning. The official of the Privy Council Office sitting to my left has worked both for and with the Department of Justice during the entire process. The entire bill was in the affirmative to the question that was asked previously.

**Senator Grafstein:** Did your advisors consider the question of section 15, the equality provisions, and I think it is section 3, the rights of association as it applies to individuals and corporations?

**Mr. Boudria:** Yes, that is the case. As a matter of fact, there is a measure in the bill that reflects that. For example, the Quebec law has bans on corporate and union contributions and an association cannot donate either. Under our measure, it is permitted for an association to make contributions at the local level because a corporation and a union can make a \$1,000 local contribution. You have noticed that the bill is drafted in a way that it refers to corporations, unions and associations, to respect the freedom of association principles about which you are inquiring.

**Senator Grafstein:** Thank you for that, but my preliminary question is whether or not there is a built-in discrimination among individuals, associations, corporations and unions by establishing

On me soumet l'argument qu'il n'est pas logique que les autres soient admissibles à un remboursement pour remplacer les dons du secteur privé alors que ce groupe est privé du même avantage. C'est un débat intéressant.

Il fallait bien établir une limite quelque part. Nous avons arrêté notre choix en fonction de l'affaire qui est actuellement devant la Cour suprême et des décisions des cours inférieures. Le seuil de 2 et 5 p. 100 est raisonnable et convenable pour ce qui est d'obtenir un remboursement après une élection. Il est donc également raisonnable et convenable d'obtenir un financement pendant les années non électorales à raison de 1,75 \$ par voix afin de continuer à alimenter les partis politiques. C'est la logique qui nous a guidés.

J'espère qu'il n'y aura pas de contestation judiciaire. On verra bien. Quant à la validité de la disposition, je suis sûr que *Figuroa* nous donnera raison. Les cours inférieures se sont déjà prononcées sur la question et dans la négative nous avons agi en conséquence. De notre point de vue, ce sera résolu dans l'affirmative.

**Le sénateur Grafstein:** Je vous félicite d'avoir piloté ce projet de loi très controversé à la Chambre. Nous sommes au courant des difficultés que vous avez rencontrées et je ne suis pas ici pour vous rendre la vie plus difficile — mais plus intéressante.

La Charte me préoccupe, mais d'un point de vue quelque peu différent de celui de mon collègue le sénateur Joyal. En effet, je me demande si vous avez reçu l'avis que ce projet de loi, sous tous ses aspects, est constitutionnel et qu'il n'est pas contraire à la Constitution et, en particulier, à la Charte.

**M. Boudria:** C'est bien le cas. Le projet de loi a été approuvé par le ministre de la Justice quant à sa constitutionnalité, ce que nous devons faire depuis 1982 pour toutes les mesures législatives. Des fonctionnaires de la Justice ont participé à la rédaction du projet de loi. Ils ont été à mes côtés depuis le début. Le fonctionnaire du Bureau du Conseil privé qui est à ma gauche a travaillé pour et avec le ministère de la Justice pendant tout le processus. Le projet de loi tout entier répond par l'affirmative à la question qui a été posée.

**Le sénateur Grafstein:** Est-ce que vos conseillers ont envisagé la question de l'article 15, les dispositions concernant l'égalité, et je crois que c'est l'article 3, le droit d'association tel qu'il s'applique aux particuliers et aux sociétés?

**M. Boudria:** Oui, effectivement. D'ailleurs, il y a dans le projet de loi une mesure qui reflète ce fait. Par exemple, la loi québécoise interdit les contributions des sociétés et des syndicats et une association ne peut pas non plus faire de dons. En vertu de notre mesure, une association peut contribuer au niveau local puisqu'une société ou un syndicat peuvent faire une contribution locale de 1 000 \$. Vous aurez remarqué que le projet de loi est libellé de telle façon qu'il est question de sociétés, de syndicats et d'associations, pour respecter les principes de la liberté d'association dont vous vous enquérez.

**Le sénateur Grafstein:** Je vous remercie, mais ma question préliminaire est est-ce qu'il y a ou non une discrimination inhérente entre particuliers, associations, sociétés et syndicats du

a limitation on the one and a higher limitation on the other? There is \$5,000 for an individual and \$1,000 for a corporation or an association. Is that not on its face discriminatory? Is that not discriminatory based on the principle of equality?

**Mr. Boudria:** I will ask Ms. René de Cotret to elaborate on that, and to answer the question that you are asking now, particularly in relation to section 15.

**Senator Grafstein:** I am referring, if you will, to sections 404 and 405 that put the limitations on individuals versus corporations.

**Ms. René de Cotret:** The right to equality protected under section 15 of the Charter applies only to individuals. It does not apply to corporations, associations or unions. This applies only to individuals.

**Senator Grafstein:** Is it not true that under freedom of speech and the right to association there are equality treatments there? Is there not a line of cases or at least an argument to be made that a corporation's rights or an association's rights are impinged by limiting its ability to express itself by means of a public donation to a registered party?

**Ms. René de Cotret:** I would agree with you, senator, that freedom of association or of speech of a corporation or of a union could be triggered. It is the position of the government that a court would find that, overall, their rights have not been infringed, or at least that the infringement constitutes a reasonable limit.

**Senator Nolin:** Can we expand on that? If I may, are you referring to section 1 of the Charter?

**Ms. René de Cotret:** Yes.

**Senator Nolin:** Can you walk us through your reasoning on that, please?

[Translation]

**Ms. René de Cotret:** I cannot speak as the committee's counsel, but the government contends that a court would conclude that it is about a reasonable limit in a democratic society, if it can be claimed that the right to association or expression of a union or company may be compromised by the \$1,000 limit.

[English]

**Senator Nolin:** That is exactly my point. That is section 1.

**Senator Grafstein:** That is very helpful in terms of my line of argument. Thank you for that, Senator Nolin.

Let us apply the reasonable test to a Member of Parliament in a small rural community. In that small community as an example, there are a number of comfortable individuals. There may be one or two financial institutions that have branches there. If the test is

fait que certains sont assujettis à une limite et d'autres à une limite différente? La limite est de 5 000 \$ pour un particulier et de 1 000 \$ pour une société ou une association. N'est-ce pas de prime abord discriminatoire? N'est-ce pas discriminatoire en fonction du principe de l'égalité?

**M. Boudria:** Je vais demander à Mme René de Cotret de répondre à cette question ainsi qu'à celle que vous avez posée concernant l'article 15.

**Le sénateur Grafstein:** Je fais référence aux articles 404 et 405 qui imposent une limite différente pour les particuliers et les sociétés.

**Mme René de Cotret:** Le droit à l'égalité protégé par l'article 15 de la Charte s'applique uniquement aux particuliers. Il ne s'applique pas aux sociétés, aux associations ou aux syndicats. Il ne s'applique qu'aux particuliers.

**Le sénateur Grafstein:** N'est-il pas vrai qu'en vertu de la liberté d'expression et du droit d'association la question de l'égalité de traitement se pose ici? N'y a-t-il pas une jurisprudence ou au moins ne peut-on pas prétendre que les droits d'une société ou d'une association sont violés si on limite leur capacité de s'exprimer grâce aux dons publics qui sont faits aux partis inscrits?

**Mme René de Cotret:** Je conviens avec vous, sénateur, que la liberté d'association ou d'expression d'une société ou d'un syndicat pourrait être invoquée. Le gouvernement a pris pour position qu'un tribunal jugerait que, dans l'ensemble, leurs droits n'ont pas été violés, ou au moins que la violation constitue une limite raisonnable.

**Le sénateur Nolin:** Est-ce qu'on pourrait développer ce point? Excusez-moi, est-ce que vous faites référence à l'article 1 de la Charte?

**Mme René de Cotret:** Oui.

**Le sénateur Nolin:** Pourriez-vous nous faire part de votre raisonnement à cet égard, s'il vous plaît?

[Français]

**Mme René de Cotret:** Je ne peux pas vous parler en tant qu'avocat du comité, mais la position du gouvernement mentionne qu'une cour en viendrait à la conclusion qu'il s'agit d'une limite raisonnable dans une société démocratique, si on peut prétendre que le droit d'association ou d'expression d'un syndicat ou d'une société est possiblement compromis par la limite de 1 000 \$.

[Traduction]

**Le sénateur Nolin:** C'est exactement ce que je voulais dire. C'est l'article 1.

**Le sénateur Grafstein:** C'est très utile à mon argumentation. Je vous remercie, sénateur Nolin.

Appliquons le critère de ce qui est raisonnable au député d'une petite localité rurale. Dans cette dernière, par exemple, il y a plusieurs individus aisés. Il pourrait y avoir une ou deux institutions financières qui y auraient une succursale. Si le



reasonable in that particular community and the financial institution — which is a national institution spread from coast to coast — has \$1,000 to expend in 301 ridings across the country and a member from a small community who relies on all the resources in that community — which are sparse — to fund his political activities, finds himself in a position where he is having to slice the pie ever so thin in terms of his corporate funding and also finds himself, on the test of reasonableness, in the hands of a number of individuals who may be reasonably wealthy, this, in fact, puts more undue influence in the hands of individuals than in a corporation. Would that be reasonable in those circumstances?

I am really addressing myself to Ms. René de Cotret as opposed to the minister because I think we are trying to look at reasonableness here. What is a reasonable limitation under the Charter?

**Mr. Boudria:** Mr. Chairman and honourable senators, several things should be borne in mind. Quebec and Manitoba have an outright ban on corporate contributions. If a limit on corporate contributions at the local level is a test of something that is arguably stronger than not having a limit at all, then arguably having a complete ban is even stronger than that. Some of those measures have existed for decades — at least in the Province of Quebec. The ban is only three or four years old in Manitoba. I do not know whether there have been constitutional challenges to those provisions, but they are still valid law.

In a rural riding, it is claimed that there is a greater tendency to raise money from the corporate sector and individuals replace any decrease of previous funding from the corporate sector. That is certainly not my experience, as a rural MP. Urban members presented this argument during the entire debate. Traditionally, there are more corporate head offices in urban ridings, and those members had become accustomed to receiving higher contributions from the corporate level. That is not the case for rural areas.

Finally, the more generous provisions that have been made for individual contributions and smaller corporate contributions at the local level are designed in a way as to increase the broadening of the contributions made by individuals, particularly up to \$400. Donating \$400 costs an individual Canadian only \$100. It is a combination of various factors that creates this — not only the decrease of the corporate contributions that was there.

I did not even mention that election expenses would be reimbursed at a more generous rate than they were in the past and that election expenses that did not qualify for reimbursement in the past will qualify in the future. You must put all these things together.

**Senator Grafstein:** Minister, I do not quarrel with your argument. I am really interested in the very narrow constitutional issues and whether there is justification for concluding that the test of reasonable limitation is one that would be applicable in these particular circumstances.

critère est raisonnable dans cette localité et si l'institution financière — qui est une institution d'envergure nationale — a 1 000 \$ à dépenser dans 301 circonscriptions et si un membre de cette petite localité, qui dépend de toutes les ressources de cette dernière — qui sont maigres — pour financer ses activités politiques, doit répartir très parcimonieusement les fonds qui lui viennent des sociétés, il se retrouve entre les mains de plusieurs particuliers qui peuvent être raisonnablement riches, ce qui, en fait, leur donne une plus grande possibilité qu'aux sociétés d'exercer une influence induite. Dans de telles circonstances, est-ce que la limite serait raisonnable?

Je m'adresse réellement à Mme René de Cotret plutôt qu'au ministre car je pense que nous essayons de voir ce qui est raisonnable en l'occurrence. Quelle est la limite raisonnable en vertu de la Charte?

**M. Boudria:** Monsieur le président, honorables sénateurs, il faut se souvenir de plusieurs choses. Le Québec et le Manitoba ont totalement interdit les contributions des sociétés. Si la limite des contributions des sociétés au niveau local est un critère de quelque chose peut-être plus fort que de ne pas avoir de limite du tout, on peut soutenir qu'imposer une interdiction complète est encore plus fort que ça. Certaines de ces mesures existent depuis des décennies — au moins au Québec. Au Manitoba, l'interdiction existe seulement depuis trois ou quatre ans. J'ignore si la constitutionnalité de ces dispositions a été contestée, mais elles sont toujours valides.

On prétend que, dans les circonscriptions rurales, il est plus facile d'obtenir des fonds du monde des affaires et que les particuliers comblent le manque à gagner si les contributions de ce dernier diminuent. Ce n'est certainement pas mon expérience en tant que député d'une région rurale. Les députés des zones urbaines ont présenté cet argument pendant tout le débat. Traditionnellement, un plus grand nombre de sociétés ont leur siège dans les circonscriptions urbaines, et ces députés ont pris l'habitude de recevoir des contributions importantes de ces dernières. Ce n'est pas le cas dans les régions rurales.

Enfin, les dispositions plus généreuses qui ont été prises à l'égard des contributions individuelles et des contributions moindres des sociétés au niveau local sont conçues pour favoriser les contributions des particuliers, particulièrement jusqu'à 400 \$. Un don de 400 \$ ne coûte que 100 \$ à un particulier. C'est une combinaison de plusieurs facteurs qui fait ça — pas seulement la diminution des contributions des sociétés.

Je n'ai même pas mentionné que les dépenses électorales seraient remboursées plus généreusement qu'elles ne l'étaient par le passé et que des dépenses électorales qui n'étaient pas admissibles au remboursement par le passé le seront à l'avenir. Il faut tenir compte de toutes ces choses.

**Le sénateur Grafstein:** Monsieur le ministre, je ne conteste pas votre argument. Je m'intéresse réellement à la question constitutionnelle très précise de savoir si on peut justifier l'application du critère de la limite raisonnable en l'occurrence.

We are talking about a fact base that is different than those two provincial legislations. We have not had the opportunity to review those. Perhaps if we did, we might come to a different conclusion in Quebec. As you know, from time to time, we have differed with the government on its constitutional conclusions. Sometimes the government, as all governments do, has erred. We are here to ensure that this is constitutionally fireproof. If it is not, then it is something we, as the Senate, have to look at carefully.

I am really interested in what counsel would say. I understand the political arguments quite well, and I do not quarrel with them. I am more interested at this time on a strict application of the Charter. Frankly, I think this is really at the intersection between the Charter and democracy.

**The Chairman:** Madam de Cotret, before you answer, if your assistant can be of some help to you, please have him pull a chair up to the table. Maybe we could have your name for the record?

[Translation]

**Mr. Stéphane Perrault, Senior Privy Council Officer/Counsel, Privy Council Office:** I work for the Privy Council Office. This question raises the justification in section one of the Charter. I will not give all the details, but it is essential to recognize that the legislation has very serious objectives, which could be described as important or urgent, in a free and democratic society. This particular constitutional language maintains the voters' confidence in the political process, and the Supreme Court recognized this important objective in the *Liebman* decision. We know that Canadians believe that corporations exercise undue influence.

The second component of this objective could be described as egalitarian. A company president who already donates personally, and who controls a corporation, is in a position of voting twice when his company gives corporate funds, meaning that person exercises influence by wearing two hats.

There is, therefore, an egalitarian component and a component seeking to protect the voters' trust in the democratic system. These two objectives are fundamental to our constitutional tradition and are recognized in jurisprudence.

I would also point out that the Supreme Court of the United States — a court with quite libertarian traditions, much more so than our Supreme Court — recognized in the *Buckley* decision in 1976, the validity, for essentially the same reasons, of completely prohibiting corporations and unions from providing monies to campaign funds of parties.

[English]

**Senator Grafstein:** This is the start. I am thankful for the answer. We have more to come.

Nous parlons d'une base de faits qui est différente de ces deux lois provinciales. Nous ne les avons pas étudiées. Peut-être que si nous l'avions fait, nous parviendrions à une conclusion différente pour le Québec. Comme vous le savez, de temps à autre nous nous sommes démarqués du gouvernement quant à ses conclusions en matière constitutionnelle. Parfois, comme tous les gouvernements, il se trompe. Nous sommes ici pour nous assurer que ce projet de loi est à l'épreuve de toute contestation en vertu de la Constitution. S'il ne l'est pas, alors c'est quelque chose que nous, au Sénat, nous allons devoir étudier de très près.

J'aimerais réellement savoir ce que l'avocat a à dire. Je comprends fort bien les arguments politiques, et je ne les conteste pas. Pour le moment ce n'est pas l'application stricte de la Charte qui m'intéresse. Franchement, je pense que nous sommes au croisement entre la Charte et la démocratie.

**Le président:** Madame de Cotret, avant de répondre, si votre assistant peut vous être d'une aide quelconque, demandez-lui donc d'approcher son fauteuil de la table. Pourrions-nous avoir votre nom pour le compte rendu?

[Français]

**M. Stéphane Perrault, agent principal du Bureau du Conseil privé/conseiller, Bureau du Conseil privé:** Je travaille au Bureau du Conseil privé. La question posée soulève la justification de l'article premier de la Charte. Sans rentrer dans tous les détails, l'important est de reconnaître que la loi poursuit des objectifs très sérieux, qu'on pourrait qualifier d'importants et d'urgents, dans une société libre et démocratique. Ce langage consacré en matière constitutionnelle maintient la confiance de l'électorat dans le processus politique et cet objectif important a été reconnu par la Cour suprême dans l'arrêt *Liebman*. Comme nous le savons, les Canadiens considèrent que les corporations exercent une influence indue.

Le deuxième élément de cet objectif pourrait être qualifié d'égalitaire. Un président de compagnie qui donne déjà, à titre individuel, et qui contrôle, dans les faits, une corporation, lorsque sa compagnie donne de l'argent corporatif, se trouve à voter deux fois, c'est-à-dire à exercer de l'influence en portant deux chapeaux.

Il y a donc un élément égalitaire et un élément de protection de la confiance de l'électorat dans le système démocratique. Ce sont deux objectifs qui sont fondamentaux dans notre tradition constitutionnelle et qui sont reconnus par la jurisprudence.

Je signalerais également que la Cour suprême des États-Unis — une cour assez libertaire dans sa tradition, beaucoup plus que notre Cour suprême — a reconnu dans l'affaire *Buckley*, en 1976, la validité, pour les mêmes raisons essentiellement, d'une interdiction complète faite aux corporations et aux syndicats de fournir des fonds aux caisses des partis.

[Traduction]

**Le sénateur Grafstein:** C'est un début. Je vous remercie de votre réponse. Nous aurons d'autres questions.



**Senator Beaudoin:** I am very interested in what you said. Under section 1, it is the test of reasonableness. However, we are concerned here with individual rights. This is what the Charter of Rights concerns. Now it may have an application, as you said, to the corporations. It is true that in section 2, the right of association is addressed. They have the right to expression, of course.

To what extent do you consider that we have to have some equality between a corporation and an individual? *Prima facie*, I am inclined to think that there is a relation. There should be some equality, except to the extent of section 1 of the Charter.

In our society, perhaps it is reasonable to accept, if not necessarily the parity between individuals, the collective interest. What is your opinion on this?

**Mr. Perrault:** I would make a couple of points. I do not want to get too heavily into details of legal issues simply for the reason of protecting solicitor-client privilege on the issue. It is an important consideration to bear in mind when we come here to testify.

The Supreme Court in a number of cases fairly recently, and quite strongly in the case of *Delisle* — the RCMP litigation on the right of RCMP members to get union status under law — indicated that we should not be too quick in including under section 2 issues of equality that are better dealt with under section 15.

**Senator Beaudoin:** I agree.

**Mr. Perrault:** They have been pushing back on that issue for a little while. We know that under section 15 corporations are not entitled to protections. Corporations as you pointed out — and rightfully so — have a right to freedom of expression. That is amply recognized.

That brings us back to the issue of reasonable limits under section 1. Is it appropriate to treat corporation and individuals differently in a democratic system? I would suggest that in our electoral process — which is what the issue is here — individuals have the right to cast a vote; they get to form parties; they get to run as candidates. Corporations do not do that. You do not have a separate vote as a corporate president than as a citizen. You get a single vote.

This principle of equality between people who have influence in the corporate world and people who do not have influence in the corporate world is reflected in this bill.

**Senator Beaudoin:** However, we must distinguish between two rights: the right of expression under section 2 and the right of equality under section 15. I understand that we are not concerned here with the right of expression, because obviously there is that right. It is not controverted.

**Senator Nolin:** No, I think it is included in the argument. Of course, you are impinging on the right of expression of the corporation.

**Senator Beaudoin:** We are discussing at the same time two rights. One is the right of equality before the law, which is section 15. Of course, section 1 applies to that, except perhaps for

**Le sénateur Beaudoin:** Ce que vous dites m'intéresse beaucoup. L'article 1 parle de limites raisonnables. Toutefois, ce qui nous préoccupe ici, ce sont les droits des particuliers, qui sont le sujet de la Charte. Comme vous l'avez dit, il peut s'appliquer aux sociétés. Il est vrai que l'article 2 mentionne la liberté d'association. Elles jouissent également de la liberté d'expression, bien entendu.

Dans quelle mesure pensez-vous qu'il doit y avoir égalité entre une société et un particulier? À prime abord, j'ai tendance à penser qu'il y a une relation. Il devrait y avoir une certaine égalité, sauf dans la mesure des limites prévues par l'article 1 de la Charte.

Dans notre société, il est sans doute raisonnable d'accepter, sinon nécessairement la parité entre individus, mais au moins l'intérêt collectif. Quelle est votre opinion là-dessus?

**M. Perrault:** Je ferai une ou deux remarques. Je ne veux pas entrer trop dans le détail des questions juridiques simplement par respect pour le secret professionnel. C'est une considération importante dont il faut tenir compte quand nous venons témoigner ici.

La Cour suprême, dans un certain nombre d'affaires assez récentes, et très fermement dans l'affaire *Delisle* — la requête d'un agent de la GRC concernant le droit des membres de la GRC de se constituer en syndicat aux termes de la loi — a indiqué que nous ne devrions pas trop rapidement appliquer l'article 2 à des questions d'égalité qui relèvent davantage de l'article 15.

**Le sénateur Beaudoin:** Je suis d'accord.

**M. Perrault:** Elle insiste là-dessus depuis un certain temps. Nous savons que la protection des droits garantis par l'article 15 ne s'applique pas aux sociétés. Toutefois, comme vous l'avez si justement fait remarquer, elles jouissent de la liberté d'expression. Cela leur est amplement reconnu.

Cela nous ramène à la question des limites raisonnables prévues à l'article 1. Convient-il de traiter différemment les sociétés et les particuliers dans un système démocratique? Je répondrai que, dans notre système électoral — qui est l'objet de nos discussions — les particuliers ont le droit de voter, de constituer un parti, de se présenter comme candidats. Pas les sociétés. Le président d'une société n'a qu'une voix, celle qu'il a à titre de simple citoyen.

Le principe de l'égalité entre les gens qui ont de l'influence dans le monde des affaires et ceux qui n'en ont pas se retrouve dans le projet de loi.

**Le sénateur Beaudoin:** Nous devons toutefois faire la différence entre deux droits: le droit d'expression garanti à l'article 2 et le droit à l'égalité garanti à l'article 15. Nous ne nous préoccuons pas ici du droit d'expression puisque, de toute évidence, il existe. Il n'est pas compromis.

**Le sénateur Nolin:** Non, je pense qu'il fait partie de la discussion. Bien sûr qu'on empiète sur le droit d'expression des sociétés.

**Le sénateur Beaudoin:** Nous discutons de deux droits en même temps. L'un est le droit à l'égalité en vertu de la loi, garanti par l'article 15. Bien sûr que l'article 1 s'applique à l'article 15, sauf

men and women, because section 28 reads that notwithstanding anything in this Charter, laws apply equally to men and women. Some jurists come to the conclusion that the equality between men and women is absolute. It may very well be the case.

**Mr. Perrault:** It certainly is under this legislation, in any event.

**Senator Beaudoin:** I want to be quite sure of that. Our Constitution, in that sense, is certainly the best I have ever seen with regard to equality between men and women, because it states that notwithstanding anything in the Charter, laws apply equally to men and women. It cannot be better than that. However, that is for men and women.

With regard to corporations and individuals, the Charter first is concerned with individual rights. We all agree with that. However, when a corporation may do the same thing in the law, then I think we have more latitude. We have more latitude under section 1 when it is individual and collective than we would have generally between two individuals, because one is a corporation and the other is an individual. I am not aware of any case of the Supreme Court that has distinguished between a corporation and an individual under section 15, but there must be something.

**Mr. Perrault:** Certainly, in the *Figuroa* decision mentioned earlier, the Court of Appeal indicated that only physical persons and individuals, more specifically, get section 15 protection.

**Senator Beaudoin:** A corporation does not?

**Mr. Perrault:** No. More specifically, in that case it was found that political parties do not have section 15 protection. The issue is before the court and it will all be discussed again.

**Senator Beaudoin:** It is before the Court of Appeal?

**Mr. Perrault:** Yes, it is before the Ontario Court of Appeal.

**Senator Beaudoin:** It is not before the Supreme Court of Canada.

**Mr. Perrault:** No, it is not.

**Senator Beaudoin:** Until the Supreme Court of Canada rules, the debate is open.

**Mr. Perrault:** I do not have all the case law in mind, but I am confident that on this issue the corporations do not get section 15 protection.

**Senator Beaudoin:** I am very interested in that.

**The Chairman:** Senator Beaudoin and senators, we have very little time left with the minister. We have about 10 minutes. I will try to wind down.

peut-être pour les hommes et les femmes puisque l'article 28 dit que, indépendamment des autres dispositions de la Charte, la loi s'applique également aux personnes des deux sexes. Certains juristes en sont venus à la conclusion que l'égalité entre les hommes et les femmes était absolue. Ça se pourrait très bien.

**M. Perrault:** Ça l'est certainement dans le cadre de la présente mesure législative.

**Le sénateur Beaudoin:** Je veux en être tout à fait certain. Notre Constitution, en ce sens, est certainement la meilleure que j'aie jamais vue en ce qui concerne l'égalité entre les hommes et les femmes, parce qu'elle affirme que, indépendamment des autres dispositions de la Charte, la loi s'applique également aux deux sexes. On ne peut pas mieux faire. Par conséquent, ça s'applique aux hommes et aux femmes.

En ce qui concerne les sociétés et les particuliers, la Charte traite avant tout des droits individuels. Nous sommes tous d'accord là-dessus. Toutefois, quand une société peut faire la même chose en vertu de la loi, alors je pense que nous avons plus de latitude. Nous avons davantage de latitude en vertu de l'article 1 en ce qui concerne les droits individuels et les droits collectifs que nous n'en aurions généralement dans le cas de deux particuliers, parce que l'un est une société et l'autre un particulier. Je ne connais aucun cas où la Cour suprême a établi une distinction entre une société et un particulier en vertu de l'article 15, mais il doit y en avoir.

**M. Perrault:** Certes, dans la décision *Figuroa* mentionnée plus tôt, la cour d'appel a indiqué que seules les personnes physiques et les particuliers, plus précisément, bénéficient de la protection de l'article 15.

**Le sénateur Beaudoin:** Pas les sociétés?

**M. Perrault:** Non. Plus précisément, dans cette affaire, il a été décidé que les partis politiques ne bénéficiaient pas de la protection de l'article 15. La question est devant la cour et il va falloir tout rediscuter.

**Le sénateur Beaudoin:** Est-elle devant la Cour d'appel?

**M. Perrault:** Oui, devant la Cour d'appel de l'Ontario.

**Le sénateur Beaudoin:** Elle n'est pas devant la Cour suprême du Canada.

**M. Perrault:** Non.

**Le sénateur Beaudoin:** Tant que la Cour suprême du Canada ne se sera pas prononcée, le débat restera ouvert.

**M. Perrault:** Je n'ai pas toute la jurisprudence en tête, mais je suis certain qu'en l'occurrence, les sociétés ne bénéficient pas de la protection de l'article 15.

**Le sénateur Beaudoin:** Cela m'intéresse beaucoup.

**Le président:** Sénateur Beaudoin, sénateurs, il nous reste très peu de temps avec le ministre. Nous ne disposons que d'environ dix minutes. Je vais essayer de conclure.



**Mr. Boudria:** I would like to indicate, if I may, that the officials will be available for a subsequent meeting as well at the official level, I believe tomorrow. I do not know if that makes a difference for senators to prepare additional questions for them in this or any other matter.

**The Chairman:** You are quite right, minister. Thank you.

[Translation]

**Senator Nolin:** Mr. Chair, I would like a confirmation from the minister about whether the legislation applies to trusts or not, specifically those trusts created for different political party leaders.

Sometimes, a party leader can incur expenses that Parliament recognizes when that party leader is a parliamentarian. When that member is the Prime Minister, the government supports these expenses. That is when this type of trust is created to defray the specific expenses of the party leader. I would like to know if the legislation will apply to this kind of trust.

**Mr. Boudria:** With regard to elections, different things are considered trusts. According to the newspapers, some people have trusts in which the member is his own trustee. In my opinion, this is obviously not a trust. You cannot be a trustee for yourself.

There are three types of trusts; first, trusts created by groups of individuals including parliamentarians. For example, this can be a group of people organizing a fundraising campaign to help farmers in Western Canada hit by last year's drought. Perhaps some members of this group of fourteen individuals, including two parliamentarians, are collecting funds in a trust. This has nothing to do with politics and, naturally, the bill does not address this type of group. It is possible that the legislation on the ethics code, set for consideration in the fall, will apply in some cases.

The type of trust that grants a personal benefit to a parliamentarian will perhaps fit Senator Nolin's definition better. Once again, this is not something that comes under the Elections Act or Elections Canada. This issue must be resolved by the Senate or that other place. The situation of a public office holder must be resolved by the Prime Minister's code. But, in all events, this issue will be able to be resolved by one of the three existing codes. Of course, other things must be considered, particularly if it is a personal benefit to which the Income Tax Act applies. This is the second type of trust.

The third type concerns those cases when funds accumulate and are used during an election campaign. Then, all the rules apply, and it cannot be claimed that these funds belong to no one. They are going to be used in an election campaign because these funds are from a particular trust. It is not logical.

**M. Boudria:** J'aimerais indiquer, si je le peux, que les fonctionnaires seront à votre disposition pour une réunion demain, je crois. Je ne sais pas si cela ferait une différence pour les sénateurs, mais ils pourraient préparer des questions supplémentaires à leur poser sur cette question ou sur toute autre question.

**Le président:** Vous avez tout à fait raison, monsieur le ministre. Je vous remercie.

[Français]

**Le sénateur Nolin:** Monsieur le président, j'aimerais une confirmation de la part du ministre mentionnant que la loi s'applique ou ne s'applique pas aux fiducies, plus spécifiquement aux fiducies créées pour les chefs des différents partis politiques.

À l'occasion, un chef de parti peut engager des dépenses que le Parlement reconnaît lorsque ce chef de parti est un député. Lorsqu'il est le premier ministre, ces dépenses sont supportées par le gouvernement. C'est à ce moment que l'on crée ce genre de fiducie pour couvrir les dépenses spécifiques du chef du parti. J'aimerais savoir si la loi va s'appliquer à ce genre de fiducie.

**M. Boudria:** En ce qui a trait aux élections, différentes choses sont perçues comme étant des fiducies. Selon ce qu'on lit dans les journaux, des individus auraient une fiducie dans laquelle le député est fiduciaire pour lui-même. À mon avis, il est évident qu'il ne s'agit pas d'une fiducie. On ne peut pas être fiduciaire pour soi-même.

Il existe trois catégories de fiducie; premièrement, celles qui sont créées par des groupes de personnes qui incluent des parlementaires. Par exemple, ce peut être un groupe de personnes qui organise une campagne de financement pour venir en aide aux agriculteurs de l'Ouest canadien ayant subi une sécheresse l'an dernier. Il peut y avoir dans ce groupe quatorze individus dont deux parlementaires qui amassent des fonds sous forme de fiducie. Cela n'a rien à voir avec la politique et, bien sûr, le projet de loi ne s'adresse pas à ce genre de groupes. Il est possible que l'autre projet de loi qu'on étudiera à l'automne, la Loi concernant le Code d'éthique, s'applique dans certains cas.

Le type de fiducie qui accorde un bénéfice personnel à un parlementaire va peut-être davantage dans la définition du sénateur Nolin. Encore une fois, il ne s'agit pas d'un dossier qui relève de la Loi sur les élections ou d'Élections Canada. Ce dossier doit être résolu au Sénat ou à l'autre endroit. La situation d'une personne titulaire d'une charge publique doit être résolue par le Code du Premier ministre. Mais à toute éventualité, ce dossier pourra être résolu par l'un des trois codes qui existera. Bien sûr il y a d'autres éléments à prendre en considération, notamment à savoir si c'est un bénéfice personnel pour lequel la Loi sur l'impôt s'applique. C'est la deuxième catégorie de fiducie.

La troisième catégorie correspond au cas où des fonds sont accumulés et utilisés dans le cadre d'une campagne électorale. À ce moment, toutes les règles s'appliquent et on ne peut pas prétendre que ces fonds n'ont pas de nom. On va les utiliser dans une campagne électorale parce que ce sont des fonds provenant de telle ou telle fiducie. Ce n'est pas logique.

I am adding a fourth type of trust. Political parties are often compared to separate banks. They are not really trusts, but they are still called trusts. The Liberal Party created the Judy LaMarsh fund to encourage women to run. During each election campaign, these funds are shared by candidates who are women. Receipts are issued for these funds in advance. These are not hidden funds.

From now on, setting up such a fund and using it in electoral campaigns with hidden money would be prohibited. There must be proper receipts for every dollar spent during an electoral campaign.

That is currently not the case. Even riding associations are trust funds to a certain extent. There may be \$50,000 in a riding association fund, of which \$10,000 can be taken and transferred to the candidate's campaign. This is entirely above board. However, in the past, a receipt was not required for this money. The money was all lumped together and no one knew for which amounts receipts had been issued.

The objective is that from now on a receipt is to be issued for any money that comes from a riding association or a separate account. Taking money out without issuing a receipt is prohibited. If a political party has a separate account and receives money, a receipt will be issued in advance. All that will be left, of course, is the fund as it was before the bill became law.

**Senator Nolin:** A corporation would not be able to contribute to a fund if the beneficiary is the leader of the party, for instance, if the latter used this money to offset partisan expenses?

**Mr. Boudria:** A corporation would not be able to contribute to a fund created for electoral purposes. If this money were used to increase his salary, for instance, that would be a different problem and would come under the code of ethics.

**Senator Nolin:** When you talk about the electoral process, you mean in a very general sense. This is not just about the election period, but the entire Canadian democratic process. It is not a period every four years, but rather 365 days a year whether there is a partisan activity or not?

**Mr. Boudria:** Naturally.

**Senator Nolin:** If we still have time, Mr. Chairman, I would like to ask another question specifically about Quebec.

[English]

**The Chairman:** Is your question something that could wait for officials?

**Senator Nolin:** I want to know if the House committee heard from Mr. Côté, the former chief electoral officer in Quebec?

Je rajoute une quatrième catégorie. Les formations politiques ont souvent des comptes de banque séparés. Ce ne sont pas réellement des fiducies mais on les appelle quand même des fiducies. Le Parti libéral a créé le fonds Judy LaMarsh qui encourage les femmes à se porter candidates. À chacune des campagnes électorales, on répartit ce fonds parmi les femmes candidates. Ces sommes d'argent ont fait l'objet de reçus au préalable. Ce ne sont donc pas de fonds cachés.

Il serait dorénavant interdit de créer un fonds semblable et de l'utiliser dans des campagnes électorales avec des fonds cachés. Les fonds devront faire l'objet de reçus afin que chaque sou qui est dépensé en campagne électorale fasse l'objet d'un reçu en bonne et due forme.

Ce n'est pas le cas à l'heure actuelle. Même les associations de comté sont en quelque sorte des fiducies. Il peut y avoir 50 000 \$ contenus dans un fonds d'association de comté, on peut prendre 10 000 \$ et le transférer à la campagne du candidat. C'est tout à fait correct. Mais dans le passé, ces fonds pouvaient ne pas faire l'objet d'un reçu. Les fonds étaient pêle-mêle, de telle sorte qu'on ne savait pas quels fonds avaient fait l'objet d'un reçu.

L'objectif est que les fonds qui proviennent d'une association de comté ou d'un compte séparé doivent dorénavant faire l'objet d'un reçu. Il est interdit de prélever des fonds sans donner de reçu. Si un parti politique a un compte séparé et s'il reçoit des fonds, il fera l'objet d'un reçu d'avance. Il ne restera que les fonds qui étaient dans la caisse avant l'entrée en vigueur du projet de loi, bien sûr.

**Le sénateur Nolin:** Une corporation ne pourrait pas contribuer à un fonds dont le bénéficiaire serait, par exemple, le chef du parti, si celui-ci s'en servait pour défrayer des dépenses partisans?

**M. Boudria:** Une corporation ne pourrait pas contribuer à un fonds à des fins électorales. Si ces fonds servaient à augmenter son salaire, par exemple, ce serait un problème différent qui aurait à voir avec le code de déontologie.

**Le sénateur Nolin:** Lorsque vous parlez du processus électoral, vous l'entendez dans son sens très large. Il ne s'agit pas uniquement de la période électorale, mais de tout le processus démocratique canadien. Ce n'est donc pas une période à tous les quatre ans, mais bien 365 jours par année, qu'il y ait une activité partisane ou pas?

**M. Boudria:** Bien sûr.

**Le sénateur Nolin:** Si nous avons encore le temps, M. le président, j'aimerais poser une autre question spécifique à propos du Québec.

[Traduction]

**Le président:** Est-ce que votre question pourrait attendre d'être posée aux fonctionnaires?

**Le sénateur Nolin:** Je voudrais savoir si le comité des communes a entendu M. Côté, l'ex-directeur général des élections du Québec?



**Mr. Boudria:** He did not testify before the House committee, but the present chief electoral officer did.

**Senator Nolin:** Are you familiar with the fact that he publicly stated — after leaving office as chief electoral officer in Quebec — that the process in Quebec by which there is a total ban on corporate donations was almost a farce. Almost everyone knows in Quebec that any corporation that wishes to give to a political party can do it, and they are actually doing it. Are you aware of that statement from Mr. Côté? Was it not important to question Mr. Côté to understand the meaning of such a declaration?

[Translation]

**Mr. Boudria:** I was not aware that Mr. Côté made this statement, but I knew that the allegation had been made. When the bill was prepared with input from Elections Canada, an escape clause was included in order to ensure that there was no collusion or anything else to circumvent the law and turn corporate contributions into individual contributions. Such contributions would also be illegal. In other words, the president of a company would not be able to increase his employee's salaries by \$1000 and the next day ask them to contribute \$200 to the candidate from party X in their riding. That would be illegal under the bill. Clause 405.2 makes a clear reference to this.

[English]

**Senator Grafstein:** This is a follow-up to Mr. Perrault. I listened with great interest to his response to my earlier question. I wonder if he would not agree that a corporation, a union, or an association has constitutionally recognized interests that include the right to express and promote those interests freely and openly?

**Mr. Perrault:** I do think that is absolutely the case. That was the substance of my answer previously, subject to the section 1 justification, what are reasonable limits?

As I pointed out, the United States Supreme Court has endorsed corporate bans. We are not — and the Minister made that point quite clearly — we are not talking about bans here but only limits. Even an outright ban was supported. We have a more permissible measure — more permissible than in other jurisdictions, including Quebec and Manitoba.

**Senator Grafstein:** I understand what you are saying. I am trying to return to the narrow confines of our Charter and the "holy trilogy." The trilogy is: equality, freedom of expression, and freedom of association. It seems that these three rights or privileges or principles are all bound up in this narrow issue of being an association, a union, a partnership, or a corporation being able to express and promote those interests in the most important function in democracy: the selection of candidates to express or promote their particular viewpoints. This is perfectly permissible and desirable in a democratic society.

**M. Boudria:** Il n'a pas témoigné devant le comité des communes, par contre, le directeur général des élections actuel a comparu.

**Le sénateur Nolin:** Êtes-vous au courant de ce qu'il a dit en public — après avoir quitté son poste de directeur général des élections du Québec — il a dit que le processus au Québec qui interdit entièrement les dons des sociétés était presque une farce. Tout le monde au Québec sait qu'une société qui veut faire un don à un parti politique peut le faire, et le fait. Êtes-vous au courant de cette déclaration de M. Côté? N'aurait-il pas été important de lui demander de s'expliquer?

[Français]

**M. Boudria:** Je n'étais pas au courant que la déclaration avait été faite par M. Côté, mais j'étais au courant que l'allégation avait été faite. Quand on a préparé le projet de loi avec les conseils d'Élections Canada, on a inclus une clause échappatoire afin de s'assurer qu'il n'y ait pas collusion ou autre pour contourner la loi afin de détourner des contributions corporatives en contributions individuelles. Ces contributions seraient aussi illégales. Autrement dit, un président de compagnie ne pourrait décider d'augmenter ses employés de 1000 \$ et leur demander le lendemain de faire une contribution de 200 dollars au candidat du parti x de leur circonscription. Ce serait illégal, selon le projet de loi. L'article 405.2 du Code y fait clairement référence.

[Traduction]

**Le sénateur Grafstein:** J'ai une question supplémentaire pour M. Perrault. J'ai écouté avec grand intérêt sa réponse à ma question précédente. Je me demande s'il ne serait pas d'accord pour dire qu'une société, un syndicat ou une association ont des droits reconnus par la Constitution qui incluent le droit d'exprimer et de promouvoir leurs intérêts librement et ouvertement?

**M. Perrault:** Je pense que c'est effectivement le cas. C'était l'essence de ma réponse précédente, sous réserve bien entendu de l'article 1, à savoir qu'est-ce qu'une limite raisonnable?

Comme je l'ai fait remarquer, la Cour suprême des États-Unis a approuvé l'interdiction des dons des sociétés. Nous ne parlons pas ici — et le ministre l'a dit très clairement — d'interdire mais de limiter. Même l'interdiction totale avait ses partisans. Nous avons ici une mesure plus permissive — plus permissive que celle des autres administrations, y compris le Québec et le Manitoba.

**Le sénateur Grafstein:** Je comprends ce que vous dites. J'essaie de revenir au contexte restreint de notre Charte et à la «sainte trilogie», soit l'égalité, la liberté d'expression et la liberté d'association. Il semble que ces trois droits, ou privilèges ou principes, entrent en jeu dans la question très précise de savoir si une association, un syndicat, un partenariat ou une société peut exprimer et promouvoir ses intérêts en exerçant la fonction la plus importante dans une démocratie, soit choisir des candidats qui expriment ou promeuvent leurs points de vue, ce qui est parfaitement permis et désirable dans une société démocratique.

My question comes back to the same point. I understand limitations. I am not suggesting the American system of open-ended corporate or individual contributions. I understand that and I commend the Minister for putting a reasonable limitation on expenditures from one particular source.

However, having said that, at these particular levels it seems that we have marginalized and really almost made nugatory the freedom of expression, equality and the freedom of association for corporations, unions and associations. By the way, there is a whole raft of associations that are neither union nor corporate — co-ops are an example.

**Mr. Perrault:** These associations indeed are given some recognition in the bill. In respect of the limits, you indicate that you have an agreement with the idea of limits but have some concerns about the level of those limits.

**Senator Grafstein:** No, it is equality between the two limits. It is a differentiation. Five to one.

**Mr. Perrault:** I can only reiterate my earlier position. A corporation is in a different situation than an individual. It does not hold democratic rights, although it does hold expressive rights. Real people control the corporation and these real people are entitled to make a contribution. To make them equally capable of making additional contributions through corporations that they hold would place these people in a privileged position within society.

In the United States, there is quite abundant jurisprudence on the issue of contribution limits and bans. One of the key points that has been established is that the level of the limit is not all that important. I will explain why.

The notion of a contribution as an expressive communication — as a “speech,” as they would use the term in the U.S. — is considered as largely symbolic. They recognize that whether a person gives \$3,000 or \$4,000 or \$1,000, the symbolic expression of support is there, irrespective of the amount. It does vary somewhat, if you give more, you signal a greater support. However, for them in their jurisprudence, it is not a critical element; as long as the symbolic gesture of support is made, the speech element is there. This is provided for in this proposed legislation.

**The Hon. the Speaker:** I will ask Senator Joyal to finish up with one question. The others will have to wait until we have the officials back again.

**Senator Joyal:** Mr. Perrault, I take it from paragraph 62 of Justice Molloy from the Ontario Court of Justice on the *Figuroa* case that we all know:

...In the context of s. 15 of the Charter and anti-discrimination statutes, the Supreme Court of Canada has held that even where there is no obligation to extend a benefit to employees once the benefit is provided, principles of equality require that it be provided to all employees without discrimination: *Brooks v. Canada Safeway Ltd.*, [1989]

Je reviens à la charge avec ma question. Je comprends qu'il faille des limites. Je ne suggère pas un système à l'américaine permettant des contributions illimitées de la part des sociétés et des particuliers. Je le comprends et je félicite le ministre d'avoir imposé une limite raisonnable aux dépenses venant d'une source donnée.

Toutefois, cela dit, les limites étant ce qu'elles sont, il semble que l'on marginalise et que l'on rende quasiment inopérantes la liberté d'expression, l'égalité et la liberté d'association des sociétés, des syndicats et des associations. En passant, il existe toute une série d'associations qui ne sont ni des syndicats ni des sociétés — les coopératives par exemple.

**M. Perrault:** Ces associations reçoivent une certaine reconnaissance dans le projet de loi. Pour ce qui est des limites, vous dites que vous êtes d'accord sur l'idée des limites mais que le niveau de ces limites vous préoccupe.

**Le sénateur Grafstein:** Non, c'est la parité entre les deux limites. Il y a une différence de cinq à un.

**M. Perrault:** Je ne peux que répéter la position que j'ai déjà énoncée. Une société se trouve dans une situation différente de celle d'un particulier. Elle ne jouit pas de droits démocratiques, bien qu'elle ait le droit de s'exprimer. Des personnes réelles dirigent les sociétés et ces personnes réelles ont le droit de faire une contribution. Leur permettre également de contribuer par l'intermédiaire des sociétés qu'elles dirigent les mettrait dans une situation privilégiée au sein de la société.

Aux États-Unis, la jurisprudence est très abondante sur la question des limites et de l'interdiction des contributions. L'un des points essentiels qui a été établi est que le niveau de la limite n'est pas du tout important. Je vais expliquer pourquoi.

La notion qu'une contribution est un moyen d'expression, un discours comme on dirait aux États-Unis — est considérée comme largement symbolique. On reconnaît que peu importe si un particulier donne 3 000 \$, 4 000 \$ ou 1 000 \$, l'expression symbolique de son appui est là, quel que soit le montant. Il peut y avoir des variations, en effet, en donnant davantage, on exprime un appui plus grand. Toutefois, dans la jurisprudence des États-Unis, ce n'est pas un élément critique; à partir du moment où on fait un geste par lequel on symbolise son appui, l'élément de communication est là. Cet élément se retrouve dans le projet de loi.

**Le président:** Je vais demander au sénateur Joyal de poser une dernière question. Les autres devront attendre que les fonctionnaires reviennent.

**Le sénateur Joyal:** Monsieur Perrault, je cite le paragraphe 62 de la décision du juge Molloy de la Cour de justice de l'Ontario dans l'affaire *Figuroa* que nous connaissons tous:

[...] Dans le contexte de l'article 15 de la Charte et de la législation antidiscrimination, la Cour suprême du Canada a décidé que, même s'il n'y a pas obligation d'offrir un avantage à des employés, une fois qu'il a été accordé, les principes de l'égalité exigent qu'il le soit à tous les employés sans aucune discrimination: *Brooks c. Canada Safeway Ltd.*, [1989]



The principle that Senator Grafstein is stating is that once you put a limit and you recognize that corporations have access to financing, you must put the limits at the same level. That is essentially what Senator Grafstein is proposing as a fair interpretation of the principles of equality that are underlining the approach taken by the government.

The point is not contesting the limits. I believe people accept that. You have not excluded the corporation, you have kept the corporation, and therefore the principle of equality would support the contention that the two levels have to be at par, on the basis of previous precedents of the Supreme Court.

**Mr. Perrault:** If I may, there are two elements to the answer that I would personally make. I see that the minister is anxious to provide his own input.

The idea of providing the same treatment to all was specifically rejected in the Ontario Court of Appeal's; the Molloy judgment as trial decision was rejected. Assuming that it may be a requirement to provide equality to all, that is still subject to a justification if we do not provide equality to all.

In our view, there is a coherent rationale for not providing exactly the same amount. That is a rationale that would be sustained under a section 1 analysis of the Charter.

**Mr. Boudria:** In the *Libman* decision, you will recall this had to do with the Quebec referendum and the right of others to associate. From the *obiter dictum* of *Libman*, we put together an entirely different bill that has to do with restrictions on third parties. I remember that one reasonably well in the sense that there was a passage in *Libman* that was quite interesting, where the Supreme Court said that it is the candidates that seek public office and not what the court called "associations." Associations meant third parties in that context.

Clearly, there was a distinction in *Libman* of these associations as being considered the same as the individual, the candidate. There was not a parallel. It was asymmetrical in that particular case. It was not deemed to be one as being equal to the other as it pertains to another democratic right. Perhaps it would be helpful if, when the officials came tomorrow, they have that documentation as a convenience.

Senator Grafstein referred to \$1,000 and \$5,000. They are not the same at all. The \$1,000 restriction applies at the local level only. The \$5,000 restriction on the individual is the combination of the local, the nomination convention and the national put together. At the local level, they are, perhaps, very close to being identical because you are adding a critical mass of three vis-à-vis comparing it to one. They are not the same at all. They are two different things. One applies in the broader area than the other. The distinction, for what it is worth, is perhaps not as large as what we believed it to be initially because it applies in a different forum.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Minister, for coming today. We have kept you far beyond what we promised.

Le principe invoqué par le sénateur Grafstein est que, si on impose une limite et qu'on reconnaît aux sociétés le droit de participer au financement, les limites doivent être les mêmes. C'est essentiellement ce que propose le sénateur Grafstein comme étant une interprétation juste des droits à l'égalité qui sous-tendent l'approche prise par le gouvernement.

Il ne s'agit pas de contester les limites. Je pense que les gens en acceptent le principe. Vous n'avez pas exclu les sociétés, vous leur conservez un rôle, le principe de l'égalité appuie donc l'argument qu'il doit y avoir parité entre les limites, étant donné les précédents établis par la Cour suprême.

**M. Perrault:** La réponse que je donnerais personnellement serait double. Je vois que le ministre aimerait intervenir.

L'idée d'accorder le même traitement à tous a été spécifiquement rejetée par la Cour d'appel de l'Ontario; le jugement Molloy a été rejeté en première instance. En supposant qu'il soit obligatoire d'accorder l'égalité à tous, si on ne le fait pas, il faut le justifier.

À notre avis, il y a une raison cohérente pour ne pas prévoir exactement le même montant pour tous. Elle serait validée par une analyse de la Charte à la lueur de l'article 1.

**M. Boudria:** Dans la décision *Libman*, vous vous souviendrez qu'elle concerne le référendum au Québec et le droit d'association... Nous nous sommes inspirés de l'*obiter dictum* de *Libman* pour rédiger un projet de loi entièrement différent en ce qui concerne les restrictions imposées aux tiers. Je me souviens raisonnablement bien de cette décision car elle contient un passage que j'ai trouvé très intéressant. La Cour suprême y dit que ce sont les candidats qui briguent une charge publique et non pas ce que la cour a appelé «des associations». Dans ce contexte, les associations désignent les tiers.

Clairement, *Libman* établit une distinction entre les associations et les particuliers, à savoir les candidats. Il n'y a pas de parallèle, mais une asymétrie dans cette affaire. On n'a pas jugé que l'un était égal à l'autre en ce qui a trait à un droit démocratique donné. Il serait peut-être utile, quand les fonctionnaires reviendront demain, qu'ils apportent cette documentation.

Le sénateur Grafstein a parlé des limites de 1 000 \$ et de 5 000 \$. Ce ne sont pas du tout les mêmes. La restriction de 1 000 \$ s'applique uniquement au niveau local. La restriction de 5 000 \$ pour les particuliers s'applique à la fois au niveau local, au congrès d'investiture et au niveau national. Au niveau local, les limites ne sont sans doute pas loin d'être identiques puisqu'on oppose trois niveaux à un seul et que la masse critique n'est donc pas la même dans les deux cas. Ce ne sont pas du tout les mêmes. Ce sont deux choses différentes. L'une s'applique de façon plus générale que l'autre. La distinction, si cela peut vous aider, n'est sans doute pas aussi importante que ce que nous croyions au début car elle s'applique à un forum différent.

**Le président:** Je vous remercie, monsieur le ministre, d'être venu aujourd'hui. Nous vous avons gardé beaucoup plus longtemps que ce que nous avions promis.

Thank you, Ms. René de Cotret, Ms. O'Hara and Mr. Perrault.

Your agenda indicates that Mr. Kingsley and Elections Canada would be next. However, Mr. Kingsley has graciously agreed to allow Ms. Alexa McDonough to precede him. I have assured him that Ms. McDonough informed me she would only be making a brief statement, and we hope that questions or interaction with senators will not last much more than half an hour.

Senators, the steering committee made a decision to invite representatives of the registered parties that are represented and recognized in the House of Commons. Unfortunately, only one party was able to accede to our request to join us this evening and make a presentation. We welcome, in this regard, Ms. Alexa McDonough. She needs no further introduction.

**The Honourable Alexa McDonough, M.P.:** I must confess at the outset that I am feeling slightly disadvantaged in this brief presentation knowing how long you have already been in your seats. Someone once said that the longer you are in your seats, the harder it is to concentrate the mind. I hope that will not apply. I also know that Mr. Kingsley will be making a presentation following. I do appreciate his willingness to let me go ahead.

I am not a constitutional lawyer, and I note that a number of the questions raised were very much focused on constitutional and legal issues. I am not a lawyer period, and I do not have any of my advisors here, so I hope that that will not make for an uninteresting exchange.

There are many things I could say on behalf of the New Democratic Party and the NDP caucus about the legislation, but I will say at the outset that we very much support the principle of the legislation and, in the main, support the substance of it. We were pleased that some amendments were acceded to.

I would also say that a number of amendments that were put forward by ourselves as well as, in a few cases, by others were not implemented. We are disappointed in that. I do not want to concentrate at any length on those measures. There is a provision in the bill — it was an amendment — that it will be fully reviewed after the next election with a view to the experience that has taken place in the meantime. Presumably, we get another kick at the can.

I would like mention two brief items that we feel could use further attention and that is why I have chosen to come before the Senate this evening. There are two other weightier or more substantive matters about which we have very grave concerns. It is our feeling that, to some degree, these other two matters about which I will speak in a moment really do compromise the principle of the bill, which we very much support. In fact, I would argue they actually subvert, to some extent, the very essence of the bill.

I was pleased in the discussion that I heard with the previous presentation from Mr. Boudria that there was in fact considerable interest in the questions of equitable treatment, of equality. I do

Je vous remercie, madame René de Cotret, madame O'Hara et monsieur Perrault.

Notre ordre du jour indique que M. Kingsley et Élections Canada devaient être nos prochains témoins. Toutefois, M. Kingsley a gracieusement accepté de laisser Mme Alexa McDonough le précéder. Je l'ai assuré qu'elle m'avait signalé qu'elle ne ferait qu'une brève déclaration et nous espérons que les questions ou les interactions des sénateurs ne dureront pas plus d'une demi-heure.

Sénateurs, le comité directeur a pris la décision d'inviter des représentants des partis inscrits représentés et reconnus à la Chambre des communes. Malheureusement, un seul parti a pu accéder à notre demande de se joindre à nous ce soir et de faire un exposé. Nous accueillons donc Mme Alexa McDonough. Elle n'a pas besoin d'autre introduction.

**L'honorable Alexa McDonough, député:** Je dois avouer d'entrée de jeu que je me sens légèrement désavantagée, même en étant brève, sachant que vous êtes assis ici depuis longtemps déjà. Quelqu'un a dit un jour que plus longtemps on reste assis plus c'est difficile de se concentrer. J'espère que ça ne sera pas le cas. Je sais également que M. Kingsley fera un exposé après moi. Je lui sais gré de m'avoir permis de passer avant lui.

Je ne suis pas constitutionnaliste et j'ai remarqué qu'un certain nombre de questions posées aujourd'hui étaient de nature juridique et constitutionnelle. Je ne suis même pas juriste et je n'ai aucun de mes conseillers avec moi. J'espère que ça ne rendra pas nos échanges inintéressants.

Je pourrais dire beaucoup de choses au sujet de la mesure législative au nom du Nouveau Parti démocratique et du groupe parlementaire du NPD, mais je dirai d'entrée de jeu que nous sommes tout à fait en faveur du principe du projet de loi et que, dans l'ensemble, nous en appuyons la teneur. Nous sommes heureux que certains amendements aient été acceptés.

Je dirais également qu'un certain nombre d'amendements qui avaient été proposés par nous-mêmes ainsi que, dans certains cas, par d'autres, n'ont pas été retenus. Nous en sommes déçus. Je ne veux pas m'éterniser sur ces mesures. Il y a dans le projet de loi une disposition — c'est un amendement — prévoyant que la loi sera entièrement réexaminée après les prochaines élections à la lueur de ce qui se sera passé. Nous aurons donc probablement l'occasion de revenir à la charge.

J'aimerais mentionner brièvement deux choses dont nous estimons qu'elles méritent plus d'attention et c'est d'ailleurs pour ça que j'ai choisi de comparaître devant le Sénat ce soir. Il y a deux autres questions plus conséquentes, plus graves, qui nous causent d'énormes préoccupations. Nous estimons que, dans une certaine mesure, ces deux autres questions dont je parlerai dans un moment compromettent réellement le principe du projet de loi que, par ailleurs, nous appuyons sans réserve. En fait, je dirai même qu'elles réduisent à néant, dans une certaine mesure, l'essence même du projet de loi.

J'ai été heureuse d'entendre dans la discussion qui a suivi l'exposé de M. Boudria qu'on s'intéressait beaucoup aux questions relatives à l'égalité de traitement. Je ne veux pas



not want to distract you from your focus on the issue of the treatment of individuals versus corporations. However, the stated purpose of the bill is to get big money and the perception of big money out of our democratic political system and there are some ways in which that objective is being subverted.

I would suggest that you be willing to give at least equal consideration to the question of the equitable treatment being accorded to corporate entities, corporations, versus union entities. Any fair-minded consideration of the legislation as it now exists — which is why I am here now to plea for consideration of amendments — would strongly indicate that the treatment is simply not equitable. For that reason I think it needs to be addressed.

I should say at the outset that the New Democratic Party position is, and has been for a number of years, that the most democratic legislation that we could put in place would be a complete ban on both corporate and union donations. I will not go into all the reasons for that, although I would be happy to discuss them if people have further questions. It is our feeling that the manner in which corporate and union donations have been dealt with creates a very inequitable situation. Considering that the objective, as has been stated many times, is to level the playing field, this is very unfortunate.

Before coming back to that, I want to say that one of the matters about which there was no discussion in the previous round — other than a quite dismissive reference by Mr. Boudria — was the issue of trust funds. You may have noted that I had a brief exchange with Senator Buchanan before he was forced to leave for a meeting of the Energy Committee. I was very interested to have a bit of a discussion about this question of trust funds.

This takes me back to when I was in the Nova Scotia legislature and the Conservative government of the day brought in significant reform measures in terms of political party financing and election financing. We actually pushed to deal with the issue of trust funds but the government of the day decided not to do that. As a result — and there are probably some people in the room who know this to be true and others who may be shocked to know it but I believe I am correct in this — the Liberal Party of Nova Scotia sits on a trust fund of \$3.5 million, most of which was amassed through illegal means. That fact was the subject of criminal convictions regarding influence peddling, tailgating and a third offence that will come to me in a moment.

**Senator Nolin:** Was it corruption?

**Ms. McDonough:** Yes, but it was something more specific. It will come back to that. The point is that, as a result of these ill-begotten funds not being brought within the purview of the legislation, the Liberal Party of Nova Scotia has financed every single election campaign since then from the trust funds without having to raise any money at all. There is no requirement to name the sources and amounts of the trust fund money. That is astounding.

détourner votre attention de l'intérêt que vous portez à la question du traitement des particuliers et des sociétés. Toutefois, le but déclaré du projet de loi est d'éliminer l'influence, ou l'influence perçue, des gros bailleurs de fonds sur notre système politique démocratique. Cet objectif est réduit à néant de plusieurs manières.

Je vous demanderais d'accorder au moins une considération égale à la question de l'équité du traitement accordé aux sociétés par rapport à celui qui est accordé aux syndicats. Toute étude juste du projet de loi, sous sa forme actuelle, révélerait que le traitement n'est tout simplement pas équitable et c'est la raison pour laquelle je suis ici aujourd'hui pour vous demander d'envisager des amendements. Je pense qu'il faut régler le problème.

Je dirais pour commencer que la position du Nouveau Parti démocratique est, et ce depuis un certain nombre d'années, que la loi la plus démocratique que nous pourrions mettre en place interdirait tout don de la part des sociétés et des syndicats. Je n'en expliquerai pas toutes les raisons, mais je me ferai un plaisir d'en discuter si vous avez des questions à ce sujet. Nous estimons que la façon dont les dons des sociétés et des syndicats sont traités crée une situation très inéquitable. Étant donné que l'objectif, comme on l'a répété à maintes reprises, est d'égaliser les chances, c'est regrettable.

Avant de revenir là-dessus, je dirai qu'il y a une question qui n'a pas été abordée au début de la séance — mis à part une remarque cavalière de la part de M. Boudria — à savoir celle des fiducies. Vous aurez sans doute remarqué que je me suis brièvement entretenue avec le sénateur Buchanan avant qu'il n'ait été obligé de partir pour se rendre à une réunion du Comité de l'énergie. J'ai trouvé cette petite discussion sur les fiducies très intéressante.

Cela me ramène à l'époque où j'étais à l'Assemblée législative de la Nouvelle-Écosse et où le gouvernement conservateur avait pris des mesures importantes pour réformer le financement des partis politiques et des élections. Nous avons insisté sur la question des fiducies, mais le gouvernement du jour a décidé de ne rien faire à cet égard. Le résultat de cette décision est que — et il y a sans doute des gens dans cette salle qui savent que c'est vrai et d'autres qui seront choqués de l'apprendre, mais je pense que je ne me trompe pas — le Parti libéral de la Nouvelle-Écosse jouit d'une fiducie de 3,5 millions de dollars, somme accumulée en majorité par des moyens illégaux. Cette affaire a fait l'objet de condamnations devant un tribunal pour trafic d'influence, transactions frauduleuses et une troisième infraction qui me reviendra dans un instant.

**Le sénateur Nolin:** Corruption, par hasard?

**Mme McDonough:** Oui, mais c'était quelque chose de plus précis. J'y reviendrai. Le fait est que, comme ces fonds obtenus frauduleusement échappent à la loi, le Parti libéral de Nouvelle-Écosse finance toutes ses campagnes électorales grâce à cette fiducie sans avoir à faire la moindre activité de financement. Il n'est pas nécessaire de déclarer la source et le montant des sommes versées à la fiducie. C'est stupéfiant.

I do not know how many similar trust funds may be set up. My point is not that I have reason to think that there are a lot of ill-begotten trust funds illegally in someone's hands. However, it is a matter of record that there are a number of members of Parliament who have said clearly that they have trust funds that have been set up for the purpose of supporting political party and campaign activities. Those trust funds do not come within the purview of the legislation. I believe Mr. Boudria sort of dismissed those as being individual trust funds that do not really count, but surely serious questions are raised about this legislation if no such trust funds become accountable in any way whatsoever because of being acquired or amassed prior to the date that this legislation becomes effective.

I would be interested to know whether anyone has a concern about this. It seems to me it must be the subject of some concern if the issues are transparency, disclosure, levelling the playing field, and democratizing our political party financing.

Second is the issue of the treatment of corporate and union donations. In popular terms, the public believes that we have a case of having brought in legislation to make political party and election financing the business of individual citizens. If you want to talk about equality, surely the whole purpose of this exercise is to give every citizen an equal opportunity to have their say in making the democratic choices of who will represent them. For that reason, we would continue to argue that the most fair thing, the most satisfactory thing, the most democratic thing, would be to ban all corporate and union donations. However, that is not what we have. Instead, we have a situation where exceptions have been introduced to provide for very inequitable treatment of unions and corporations.

There are, I believe, 1.2 million corporations registered in this country. There are 886 separate unions represented in this country. The number of union locals in the country is 16,601. At this point, I am not aware as to whether there has been any exhaustive research to clearly answer this question. I would think that, of the 1.2 million businesses or corporations, many would fall into the category of either franchises or dealerships.

The legislation that is now before the Senate, that was passed through the House of Commons last week, provides in one instance that franchises and dealerships are permitted to make \$1,000 donations to individual candidates, but that no union local is permitted to make any such contribution. This simply does not accord any kind of fair or equitable treatment. Let me just dream up an example.

I do not know how many Tim Horton's franchises there are in my riding of Halifax but there are certainly dozens. There are seven in little old Charlottetown so I am assuming there are way more than that. I should have a head count; I am actually a big Tim Horton's fan so it is not that I am singling them out. If every one of those stores is individually franchised, then every one of those Tim Horton franchises can contribute to the campaigns of the candidates running in my riding. No such contribution is permitted from any union local; that is, after all, a democratically chosen organization of workers.

J'ignore combien de fiducies similaires ont été établies. Je ne dis pas ça parce que j'ai des raisons de croire qu'il existe tout un tas de fiducies illégales. Toutefois, il est de notoriété publique que plusieurs députés ont reconnu avoir des fiducies établies dans le but d'appuyer leur parti et leurs activités électorales. Ces fiducies échappent à la loi. M. Boudria a rejeté la question du revers de la main en disant que, en quelque sorte, c'était des fiducies privées qui ne comptaient pas réellement. On doit toutefois se poser de sérieuses questions au sujet du projet de loi s'il ne devient pas obligatoire de rendre compte des fiducies constituées avant la date d'entrée en vigueur du projet de loi.

J'aimerais bien savoir si la question préoccupe quelqu'un. Il me semble qu'elle devrait susciter quelques préoccupations si on recherche la transparence, la divulgation, l'égalisation des chances et la démocratisation du financement de partis politiques.

La deuxième question est celle du traitement des dons des sociétés et des syndicats. En termes populaires, le public pense que nous présentons une mesure législative qui ferait du financement des élections et des partis politiques l'affaire des particuliers. Si on parle d'égalité, le but de l'exercice est assurément de donner à tous les citoyens la même possibilité de choisir démocratiquement qui les représentera. Pour cette raison, nous continuerons à maintenir que la chose la plus équitable, la plus satisfaisante, la plus démocratique serait d'interdire entièrement les dons des sociétés et des syndicats. Toutefois, ce n'est pas le cas. Nous avons plutôt une situation où on permet des exceptions qui rendent le traitement des syndicats et des sociétés tout à fait inéquitable.

Il y a, je pense, 1,2 million de sociétés enregistrées dans notre pays. Il y a quelque 886 syndicats, qui ont 16 601 sections locales. J'ignore si on a fait une étude exhaustive pour répondre clairement à la question. Je pense que, sur les 1,2 million d'entreprises ou de sociétés, beaucoup tomberaient dans la catégorie soit des franchises soit des concessions.

La mesure législative dont le Sénat est saisi, et qui a été adoptée par la Chambre des communes la semaine dernière, prévoit dans un cas que les franchises et les concessions peuvent faire un don de 1 000 \$ à chaque candidat, mais que les sections locales des candidats ne le peuvent pas. Cela n'est tout simplement pas juste ou équitable. Permettez-moi d'imaginer un exemple.

J'ignore combien il y a de franchises de Tim Horton dans ma circonscription, à Halifax, mais il y en a certainement des douzaines. Il y en a sept dans la petite ville de Charlottetown; je suppose donc qu'il y en a beaucoup plus que cela à Halifax. Je devrais les compter; je suis d'ailleurs une bonne cliente de Tim Horton; ce n'est donc pas que je veuille les singulariser. Si chacun de ces magasins est une franchise différente, chaque Tim Horton peut contribuer à la campagne des candidats qui se présentent dans ma circonscription. Les sections locales des syndicats ne peuvent pas le faire; ce sont pourtant des organisations de travailleurs démocratiquement constituées.



When you make those kinds of comparisons, you are led to the conclusion that it would make sense to ban both. That is our position. We tried to introduce amendments to that effect. However, if there are to be provisions for franchises and dealerships to make individual \$1,000 contributions, then it simply defies all notions of fair and equitable treatment for there not to be any provision for a trade union to make similar \$1,000 contributions. I would like to put that position before you for some consideration.

I raise my third issue because we do not think we have heard a satisfactory explanation for the change in the \$1.50-per-vote public financing provision to \$1.75. When the bill was introduced, the government clearly said that this amount of \$1.50 was chosen to create a revenue-neutral situation as it related to the political parties. I have only to conclude that the increase from \$1.50 to \$1.75 came about to either satisfy the Liberal Party president — who was freaking at the potential impact of a reduction in corporate dollars — or to satisfy others who do not think that election campaigns can be run on anything less than very big money.

The whole point of the exercise is to try to have appropriate kinds of balance between individual contributions to election campaigns and putting reasonable limits on what can be spent so that individual candidates are not put at a serious disadvantage.

That is a particular issue as it relates to women. We know women have always been disadvantaged financially in both winning nominations and winning election campaigns. However, it is not clear to us what gave rise to the decision to change the position that \$1.50 was reasonable and revenue neutral to suddenly a situation where that amount would result in \$10 million to the Liberal Party and very considerably less, obviously, to the other political parties.

**Senator Grafstein:** Thank you for coming to enlighten us of your views. We have always taken the position that we want the House to conclude its deliberations before we start thinking about what we have to think about. I certainly appreciate your coming after the break to give us the benefit of your views, which I found quite interesting and echoed some of my own concerns.

I will start with an overall view about your party. Under the current situation before this regime, how much in total funds did the NDP raise from all sources last year? We are talking about transparency here. I would be interested in knowing where was the NDP before and after?

**Ms. McDonough:** All of that information is public record because the NDP, during the 1972 to 1974 minority government, made sure there was legislation that was transparent as to source amounts of political party donations. I wish I had a party official here to corroborate. I believe the figures are all fully disclosed, but

Quand on fait ce genre de comparaison, on en vient à la conclusion qu'il serait logique d'interdire les deux. C'est notre position. Nous avons essayé de présenter des amendements en ce sens. Toutefois, s'il est prévu que les franchises et les concessions peuvent faire des contributions individuelles de 1 000 \$, cela défie tout simplement toute notion de traitement juste et équitable car il n'est pas prévu que les syndicats puissent faire des dons similaires. J'aimerais soumettre cette position à votre considération.

Je soulève ma troisième objection car nous ne pensons pas avoir entendu une explication satisfaisante de la modification de la subvention publique de 1,50 \$ par voix qui a été portée à 1,75 \$. Quand le projet de loi a été présenté, le gouvernement a clairement dit que ce montant de 1,50 \$ avait été choisi pour créer une situation sans incidence sur les recettes en ce qui a trait aux partis politiques. Je ne peux que conclure que l'augmentation de 1,50 \$ à 1,75 \$ a été décidée soit pour satisfaire le président du Parti libéral — qui s'affolait à l'idée de l'effet que pourrait avoir la réduction des dons des sociétés — soit pour satisfaire d'autres personnes qui pensent qu'il est impossible d'organiser une campagne électorale si on n'a pas énormément d'argent.

Le but de l'exercice est d'essayer de parvenir à un juste équilibre entre les contributions individuelles aux campagnes électorales et l'imposition de limites raisonnables aux sommes qui peuvent être dépensées de manière à ce que certains candidats ne soient pas gravement désavantagés.

Cette question touche particulièrement les femmes. Nous savons que les femmes ont toujours été désavantagées financièrement que ce soit en tant que candidates à l'investiture ou aux élections. Toutefois, nous ne comprenons pas la raison qui a conduit à la décision d'abandonner la position selon laquelle 1,50 \$ était raisonnable et sans incidence sur les recettes en faveur d'une situation où cette subvention donnerait dix millions de dollars au Parti libéral et considérablement moins, bien sûr aux autres partis.

**Le sénateur Grafstein:** Merci d'être venue nous présenter votre point de vue. Nous avons toujours eu pour position que nous voulons que la Chambre ait terminé ses délibérations avant que nous ne commençons à réfléchir à ce à quoi nous devons réfléchir. Je vous remercie d'être venue après la pause nous faire part de votre point de vue, que je trouve très intéressant et qui fait écho à certaines de nos préoccupations.

Je commencerai par un aperçu de votre parti. Sous le régime actuel, avant la mise en place des nouvelles mesures, combien d'argent le NPD a-t-il recueilli l'an dernier auprès de ses différentes sources de financement? Nous parlons de transparence ici. J'aimerais connaître la situation du NPD avant et après.

**Mme McDonough:** Toutes ces données sont publiques puisque le NPD, du temps du gouvernement minoritaire qui a duré de 1972 à 1974, s'est assuré que la loi exige la divulgation de la source et du montant des dons que reçoivent les partis politiques. J'aurais aimé avoir avec moi un employé du parti pour confirmer

I will say — and I hope I am right — will say we are talking roughly \$3.7 million last year.

**Senator Grafstein:** In the year 2004, if this bill were implemented in the process that we now have before us, what would be the NDP's cash benefits under this bill?

**Ms. McDonough:** I am sorry to say that I cannot give you the exact figure. I will say it is my understanding that it would be slightly better off as a result of the legislation, but not in relative terms to the other parties, for the several reasons I have already mentioned.

However, I will say generally we are not contesting the general proposition that is before us. We just think there are some inequities in it that one could not calculate what would be the impact. For example, what we know for sure is that considerably less than one-third of our funding comes from trade unions. The contribution that trade unions will now be able to provide becomes absolutely infinitesimal. In comparison to that, I believe 3 per cent of our funding comes from corporations. I suppose one could fantasize that we will get more money from corporations as a result of this provision about franchises and dealerships but I think that is rather unlikely.

We do know that while unions will have their hands tied behind their back in terms of contributing, corporations in fact have some pretty big windows here for contributing. Since somewhere between 62 and 66 per cent of the Liberal Party financing, very similar to that — I think the Alliance financing comes from corporations — they will undoubtedly be the much bigger recipients of that inequitable provision about corporate funding.

**Senator Grafstein:** I am concerned, as you probably heard, about equality of treatment. I would be open to hearing more about being fair to unions. I think you said there are 886 unions and 1,600 locals, and I assume in terms of the number of workers it is about 3 million. Is that the number?

**Ms. McDonough:** Yes, just under 3 million.

**Senator Grafstein:** Of the 1.2 million corporations, lay aside the top 500, would represent how many shareholders across Canada, large and small? Is it about 10 million, 12 million?

My point is that it is important to look at who benefits from the Charter provisions dealing with equality, freedom of expression and the right to exert their viewpoints in the political process. I hope that you will give some thought to that because it is important that this bill is perceived to be fair and equal to all interests: individuals, shareholders, stakeholders, co-op members, members of unaffiliated organizations.

This bears some work on all our parts to ensure that it is that way and perceived that way. I have some concerns about it and I would hope that we could somehow, if not now at a future time, work together to ensure that this bill is fair in all respects.

mes propos. Je crois que ces chiffres sont tous de notoriété publique, mais je dirai — et j'espère ne pas me tromper, que nous parlons en gros de 3,7 millions de dollars pour l'an dernier.

**Le sénateur Grafstein:** En 2004, si le projet de loi était mis en oeuvre sous sa forme actuelle, combien le NPD recevrait-il?

**Mme McDonough:** Je suis désolée de ne pas pouvoir vous donner un chiffre exact. Je dirai que je crois comprendre que le parti serait légèrement en meilleure posture du fait de cette mesure législative, mais pas par rapport aux autres partis, et ce, pour les raisons que j'ai déjà mentionnées.

Je dirai toutefois que, dans l'ensemble, nous ne contestons pas la proposition qui nous est faite. Nous pensons seulement qu'elle contient des inégalités dont on ne peut pas calculer l'incidence. Par exemple, nous savons que considérablement moins d'un tiers de notre financement vient des syndicats. La contribution que les syndicats pourront maintenant faire sera infinitésimale. Par contre, je pense que seulement 3 p. 100 de notre financement vient de sociétés. Je suppose que l'on pourrait imaginer que nous recueillerons davantage d'argent des sociétés du fait de cette disposition concernant les franchises et les concessions, mais je crois que c'est très peu probable.

Nous savons cependant que les syndicats auront les mains liées et ne pourront contribuer mais qu'on en donne la possibilité aux sociétés. Comme entre 62 et 70 p. 100 du financement du Parti libéral vient des sociétés — le pourcentage est très similaire pour l'Alliance — ils seront sans aucun doute les bénéficiaires de cette disposition inéquitable sur le financement par les sociétés.

**Le sénateur Grafstein:** Comme vous l'avez probablement entendu, la question de l'égalité de traitement me préoccupe. Je serais disposé à en entendre davantage sur l'équité envers les syndicats. Je pense que vous avez dit qu'il y avait 886 syndicats et 1 600 sections locales et je suppose qu'ils représentent environ trois millions de travailleurs. Est-ce exact?

**Mme McDonough:** Oui, un peu moins de trois millions.

**Le sénateur Grafstein:** Le chiffre de 1,2 million de sociétés, mis à part les 500 plus grandes, se traduit par combien d'actionnaires au Canada, les gros et les petits? Environ 10 millions, 12 millions?

Selon moi, il est important de chercher à savoir qui bénéficie des dispositions de la Charte concernant l'égalité, la liberté d'expression et le droit à exprimer son point de vue dans le cadre du processus politique. J'espère que vous y réfléchirez car il est important que le projet de loi soit perçu comme étant juste et équitable envers tous les intérêts: les particuliers, les actionnaires, les intervenants, les membres de coopératives et d'organisations non affiliées.

Chacun d'entre nous à son rôle à jouer pour qu'il en soit ainsi et pour que ce soit perçu comme tel. Cela me préoccupe et j'espère que nous pourrons, si ce n'est maintenant sinon à l'avenir, travailler ensemble pour que ce projet de loi soit équitable à tous les égards.



I do have some concerns — not as a member of this committee but as a senator — that this bill may on its face not be fair and will be interested to see what you and the other witnesses say about that.

**Ms. McDonough:** At the risk of repeating myself, you get into a real mug's game when you get into this whole thing about how many workers are represented or how many shareholders are represented. I do not know what that has to do with a citizen-based democracy. I do not know what that has to do with giving equal weighting to the individual citizen or the individual candidate.

It is the citizens who vote, and the citizens who have a head, a heart and a soul to bring to bear on decisions about what kind of world in which they want to live. To give various kinds of weightings to workers and shareholders is, by definition, giving in some cases second and in other cases fourth and fifth opportunities to further influence the political decisions. You could have workers in a couple of different workplaces and you start weighing then how many dollars should flow from those workplaces then you have shareholders, many of whom will be multiple shareholders. The citizen democracy should be based on citizen influence, but that is a major point of difference, in point of view. I will not take further time from the committee in restating that position.

**Senator Smith:** Ms. McDonough, I do appreciate your being here. I am just not certain — I suppose I should know this — on the points that you raised, such as the union locals. Were amendments moved by the NDP in committee?

**Ms. McDonough:** Yes.

**Senator Smith:** They did not make it, obviously.

**Ms. McDonough:** That is right.

**Senator Smith:** I see. I am familiar — and I truly do not mean to be cute here — with the NDP's view of the Senate and that is fine. Were we to be persuaded to move some of these amendments, I am curious about what you feel of the appropriateness of this body — as you know its existence has been questioned by some — to perhaps thwart the will of the House of Commons in an issue that really does not affect us directly in the way it does them? We do not have elections.

Do you think that it is appropriate for a pattern to develop in which the Senate tells the House of Commons, "You have talked about this. You had amendments and all that. Some carried and some did not?" I have the statistics. I think 80 amendments did carry. It did pass the Commons; I think the vote was 172 to 62. That is almost three to one with three out of the five parties.

Given that set of facts, are you urging us to change it and to amend something that clearly went through the elected body with an almost three to one majority?

Je crains — non pas en tant que membre de ce comité mais à titre de sénateur — que ce projet de loi soit de prime abord injuste et j'aimerais voir ce que vous et les autres témoins ont à dire à ce sujet.

**Mme McDonough:** Au risque de me répéter, je dirai qu'essayer de déterminer combien de travailleurs sont représentés ou combien d'actionnaires sont représentés est un exercice inutile. J'ignore ce que cela a à voir avec la démocratie directe. J'ignore ce que cela a à voir avec le fait d'accorder un poids égal aux citoyens et aux candidats à titre individuel.

Ce sont les citoyens qui votent et c'est aux citoyens qui ont une tête, un cœur et une âme d'influencer les décisions qui façonnent le monde dans lequel nous vivons. Donner un poids différent aux travailleurs et aux contribuables est, par définition, donner une deuxième chance, dans certains cas, et, dans d'autres, une quatrième et cinquième chances d'influencer les décisions politiques. On pourrait avoir des travailleurs dans un ou deux lieux de travail différents et il faudrait pondérer les contributions venant de ces lieux de travail; par ailleurs, dans l'ensemble, les actionnaires détiennent des actions dans plusieurs sociétés. La démocratie directe devrait être fondée sur l'influence des citoyens, mais ça c'est une différence importante de points de vue. Je ne monopoliserai pas davantage le temps du comité pour réitérer cette position.

**Le sénateur Smith:** Madame McDonough, je vous sais gré d'être venue. Je ne suis pas sûr — je suppose que je devrais le savoir — au sujet de ce que vous avez dit des sections locales. Est-ce que le NPD a proposé des amendements au comité?

**Mme McDonough:** Oui.

**Le sénateur Smith:** Ils n'ont pas été acceptés, de toute évidence.

**Mme McDonough:** C'est exact.

**Le sénateur Smith:** Je vois. Je suis au courant, et je ne veux pas faire du mauvais esprit — de l'opinion du NPD concernant le Sénat et c'est bien. Si nous décidions de proposer certains de ces amendements, pensez-vous que cette entité — comme vous le savez son existence a été remise en question — devrait contrecarrer la volonté de la Chambre des communes dans un dossier qui ne nous touche pas directement, contrairement aux députés? Nous ne sommes pas élus.

Pensez-vous qu'il conviendrait qu'un schéma s'établisse selon lequel le Sénat dirait à la Chambre des communes: «Vous avez parlé de cela. Vous avez étudié des amendements et tout ça. Certains ont été adoptés et d'autres pas»? J'ai les chiffres ici. Je pense que 80 amendements ont été adoptés. Le projet de loi a été adopté par les Communes par, je crois 172 voix contre 62. C'est presque trois voix contre une avec trois partis sur cinq.

Compte tenu de ces faits, nous demandez-vous d'amender une mesure qui a été adoptée à l'assemblée élue par une majorité de près de trois voix contre une?

**Ms. McDonough:** I thought the subject of this committee meeting was electoral reform, electoral finance reform, and not parliamentary reform. I would be happy to come back and debate parliamentary reform.

I do not intend any disrespect when I say this. I probably did not make myself very popular when I said this the last time I came before the Senate. It is my view that some sober second thought does indeed happen at the Senate again and again. I just think that thought should be from elected senators.

In the meantime, and here is where no disrespect is intended, if you are here doing a job for Canadians and being paid for it, then I should make you work for it just like anyone else. That is why I am before the committee.

**Senator Smith:** That is a fair answer.

**Senator Nolin:** I would like you to expand on the subject of trust funds and explain to us how that would work. You have raised the example of Nova Scotia. You are familiar with that example. Can you explain to us how that works? From where does the money come?

Did I understand from your testimony that what we have in front of us would whitewash the all those trust funds? Those funds would be there for the beneficiaries of the trust funds. How does it work, and what is your perception of that provision?

**Ms. McDonough:** Extortion is the third source of funding in Nova Scotia. I do not know about all of the \$3.5 million, but it was much of the money. This was the subject of criminal proceedings in court and the basis for the imprisonment of some party officials.

I have no way of knowing. I do not think that honourable senators have any way of knowing how many trust funds exist and which MPs have them. Nor do we have any way of knowing how they will make their way into the political process because there is no treatment of those trust funds in this bill whatsoever.

The bill says that any funds that have been amassed before the effective enactment of this legislation cannot be captured by the legislation. There is nothing to prevent — unless I have misunderstood it — individual MPs from amassing more trust fund monies. When the legislation comes into effect, they will not be permitted to do that any more. From now until then though, they can amass those funds and spend them in various ways.

This is a big problem. It boggles the mind to think that there are all kinds of ways in which the existence of that money will create unevenness in terms of the capacity of individual political candidates and parties to advance their interests in the political arena.

**Mme McDonough:** Je croyais que l'objet de cette séance était la réforme électorale, la réforme du financement des élections, et non pas la réforme parlementaire. Je serai heureuse de revenir débattre de la réforme parlementaire.

Je le dis sans vouloir vous manquer de respect. On n'a sans doute pas aimé beaucoup m'entendre dire que c'était la dernière fois que je comparais devant le Sénat. Je suis d'avis que le second examen objectif est chose fréquente au Sénat, mais je crois que cet exercice devrait être fait par des sénateurs élus.

En attendant, et je le dis sans vouloir vous manquer de respect, si vous travaillez pour les Canadiens et que vous êtes rémunérés pour le faire, vous devrez justifier votre traitement comme tout le monde. C'est la raison pour laquelle je compare devant ce comité.

**Le sénateur Smith:** C'est une bonne réponse.

**Le sénateur Nolin:** J'aimerais que vous nous en disiez davantage au sujet des fonds de fiducie et que vous nous expliquiez comment ils fonctionneraient. Vous avez donné l'exemple de la Nouvelle-Écosse, un cas que vous connaissez bien. Pouvez-vous nous expliquer comment les choses fonctionnent? D'où provient l'argent?

Dois-je comprendre que vous disiez, dans votre déposition, que ce projet de loi ne ferait que blanchir ces fonds de fiducie? Ces fonds profiteraient à leurs bénéficiaires. Comment les choses fonctionnent-elles, et comment percevez-vous cette disposition?

**Mme McDonough:** L'extorsion est la troisième source de financement en importance en Nouvelle-Écosse. Je ne sais pas tout au sujet des 3,5 millions de dollars, mais il s'agissait de la majeure partie de l'argent. Cette affaire a donné lieu à des poursuites criminelles qui ont conduit à l'emprisonnement de certains dirigeants du parti.

Je n'ai aucun moyen de savoir, et je ne crois pas que les honorables sénateurs soient en mesure de savoir combien de fonds de fiducie existent et quels députés en ont la possession. Par ailleurs, nous n'avons aucun moyen de savoir comment ces fonds se retrouveront dans le processus politique, car ce projet de loi ne régit leur utilisation d'aucune façon.

Le projet de loi prévoit qu'aucun des fonds accumulés avant l'entrée en vigueur de la loi ne lui sera assujéti. À moins que j'aie mal compris, rien n'empêche des députés de placer encore plus d'argent dans des fonds de fiducie. Lorsque la loi entrera en vigueur, ils ne pourront plus le faire, mais d'ici là ils peuvent continuer d'amasser des fonds et dépenser l'argent de diverses façons.

C'est un problème de taille. Il est inquiétant de penser que cet argent pourra être utilisé à diverses fins et permettre ainsi à des candidats et à des partis politiques d'être mieux outillés que d'autres pour défendre leurs intérêts dans l'arène politique.



**Senator Nolin:** Are you telling us that there is nothing in the bill that prevents an individual or a group of individuals that have amassed a sum of money from various sources — corporations, individuals, and unions — to channel that money legally in the electoral process?

**Ms. McDonough:** Not that I can find.

**Senator Nolin:** We have a problem. That bill is questionable, definitely. We will hear from the Chief Electoral Officer who will explain to us what is really in that.

**Senator Joyal:** I was happy to hear your answer to Senator Smith and my colleagues around the table. I fully concur with you. As long as one of the two Houses of Parliament is charged with the responsibility to exercise sober second thought, it has to exercise it throughout the legislative system. This committee, especially, has a history of amending the Electoral Act in a way to conform to many objectives to which the other place has concurred.

I commend you for coming tonight. I appreciate your presentation. This committee has benefited from representatives of the NDP on many important bills including human rights. I commend you for that.

I wish to move on to the issue raised by Senator Nolin. Mr. Kingsley is listening to you. He will have an opportunity to clear that up later. As I understood Mr. Boudria's testimony this afternoon, a riding association with a large amount of money in banks could not make a cheque of, say, \$50,000 to a candidate at the next election and say, "It comes from the riding association, thank you very much," without having to explain the sources of the money.

A trust fund is outside the political process of a riding association. It has a board and yearly meetings where the directors are elected and so forth. The riding association is open to the public, chooses candidates and delegates for a leadership convention, and so forth — we all know the process.

Your contention is that a trust fund over which no-one has any control will be able — under a type of "grandfather" clause — to transfer a large amount of money to a candidate for the next election either through the association or any other means, and that could thwart the objectives of this bill of transparency and equality. Is that the way you interpret that?

**Ms. McDonough:** No. I appreciate the precision of your question. It is important for me not to leave any misunderstanding of what I am saying.

Mr. Boudria correctly outlined the process whereby party contributions have to be properly receipted and accounted for. An election campaign is 36 days. An electoral cycle is for five years. Let us just say that Joe Smith in the riding next to mine has amassed several hundred thousand dollars of trust fund money and used those monies to put up big billboards for six months before the 36-day campaign. He runs extensive political party

**Le sénateur Nolin:** Êtes-vous en train de nous dire qu'il n'y a rien dans le projet de loi qui empêche un particulier ou un groupe qui aurait amassé de l'argent de diverses sources, auprès de sociétés, de particuliers et de syndicats, d'utiliser légalement cet argent à des fins électorales?

**Mme McDonough:** D'après ce que j'ai compris, c'est le cas.

**Le sénateur Nolin:** Nous avons donc un problème. Ce projet de loi est assurément douteux. Le directeur général des élections nous expliquera exactement ce qu'il en est.

**Le sénateur Joyal:** J'ai aimé votre réponse au sénateur Smith et à mes collègues assis autour de cette table. Je suis entièrement d'accord avec vous. Tant et aussi longtemps que l'une des deux Chambres du Parlement a pour rôle d'exercer un second examen objectif, elle doit l'exercer à la grandeur du système législatif. Ce comité, en particulier, a souvent modifié la Loi électorale afin de la rendre conforme à de nombreux objectifs, que l'autre endroit a approuvés.

Je me félicite de votre présence ici ce soir, et j'ai aimé votre exposé. Ce comité a bénéficié de la présence de représentants du NPD lors de l'étude de nombreux projets de loi importants, dont celui sur les droits de la personne. Je vous en félicite.

Je voudrais maintenant passer à la question soulevée par le sénateur Nolin. M. Kingsley vous écoute. Il aura l'occasion de nous éclairer plus tard sur ce point. D'après ce que disait M. Boudria dans sa déposition, cet après-midi, une association de circonscription disposant d'une somme importante dans des banques ne pourrait pas faire un chèque de, disons, 50 000 \$ à un candidat aux prochaines élections, et se contenter de dire que l'argent provient de l'association de circonscription, sans indiquer la provenance de cet argent.

Un fonds de fiducie échappe au processus politique d'une association de circonscription. Un conseil d'administration, dont les membres sont élus, tient des réunions annuelles. L'association de circonscription est ouverte au public, elle choisit les candidats et les délégués en prévision des congrès à la direction, et ainsi de suite; nous savons tous comment cela fonctionne.

Vous soutenez qu'un fonds de fiducie sur lequel personne n'exercerait de contrôle pourrait, en vertu d'une clause de «droit acquis», transférer une somme importante à un candidat en prévision des prochaines élections, soit par l'intermédiaire de l'association ou autrement, et que cela pourrait contrecarrer les objectifs de transparence et d'égalité du projet de loi. Est-ce ainsi que vous voyez les choses?

**Mme McDonough:** Non. Je vous remercie d'avoir posé une question aussi précise. Il est important qu'on comprenne bien ce que je veux dire.

M. Boudria a bien expliqué le processus en vertu duquel les contributions faites aux partis politiques doivent donner lieu à l'émission de reçus et être comptabilisées. Une campagne électorale dure 36 jours, et les élections ont lieu tous les cinq ans. Supposons que Joe Smith, dans la circonscription voisine de la mienne, ait amassé des centaines de milliers de dollars dans un fonds de fiducie, et qu'il ait utilisé cet argent pour installer de

advertising on those funds and any number of other things that you can imagine in the cycle, which are completely outside of any accountability of any kind.

I am saying that that is a problem. They do not, as I understand it, have to account for those within the election party financing. Outside of the political party financing, we are talking about two kinds of funds. There are the funds on the basis of which political parties function and the funds on the basis of which political party candidates run for elected office. The open-endedness of this trust fund money means that a significant amount of the remainder of the legislation has little real impact.

**Senator Joyal:** I tried to clearly understand that your preoccupation is outside the electoral cycle. Unless there is a grandfather clause in the bill to protect the monies in the trust fund, they would have to declare the money as profit and make a statement to account for it. You are concerned with that area outside the electoral cycle and that a certain amount of money is available that cannot be used within the election period of 36 days but rather in the months or years preceding the election period. A four-year term government would begin to spend a significant amount of money on advertising campaigns and many initiatives in the year preceding an election. That would provide an additional advantage to a candidate or to a party without having to account for those funds.

**Ms. McDonough:** Contributions to political parties need to be properly receipted and properly disclosed. It is my understanding that those funds would exist completely outside of that area.

Second, I would be interested to read the Mr. Boudria's testimony. I believe I understood him to say that one could not possibly account for the money because it is somewhat irrelevant for trust funds that individual members of Parliament or contestants for parliamentary representation may have set up.

I do not know why you would come to that conclusion. It seems to me that they need to fall within the act. One argument one might make is the notion that you cannot retroactively say what a trust fund can or cannot be used for. However, if laws are created to clean up inequities, unacceptable practices, abuses, and excesses, then it could be dealt with in some way.

I remember having this debate in Nova Scotia. We argued that because those trust funds would completely distort the purpose of the act, the monies should go into either general revenues or into charitable purposes. However, what they should not be allowed to do is continue to influence the political process outside accountability.

grands panneaux d'affichage six mois avant le début de la campagne électorale. Supposons qu'il utilise l'argent pour faire beaucoup de publicité pour son parti politique et se livrer à toutes sortes d'autres activités pendant le cycle électoral, sans avoir à rendre de comptes.

Je pense que cela pose un problème. Ce député ne serait pas obligé, si j'ai bien compris, de rendre compte de ses dépenses dans le cadre du financement électoral de son parti. À l'extérieur du financement des partis politiques, il existe deux types de financement. Il y a les fonds qui servent à assurer le fonctionnement des partis politiques, et les fonds qui financent la campagne électorale des candidats des partis. La possibilité d'utiliser l'argent du fonds de fiducie à toutes sortes de fins rend une bonne partie de la loi très peu efficace.

**Le sénateur Joyal:** J'ai tenté de comprendre clairement que votre préoccupation portait sur ce qui se passe en dehors du cycle électoral. À moins qu'il n'y ait une disposition de droits acquis dans le projet de loi pour protéger le contenu des fonds de fiducie, leurs détenteurs seraient obligés de déclarer l'argent comme profits et en rendre compte. Ce qui vous préoccupe, c'est ce qui se passerait en dehors du cycle électoral; vous craignez qu'une partie de l'argent qui ne pourrait être utilisée pendant la campagne électorale de 36 jours, le soit au cours des mois ou des années qui précèderaient une campagne électorale. Un gouvernement élu pour quatre ans pourrait engager une bonne partie de l'argent dans des campagnes de publicité et dans de nombreuses autres activités au cours d'une année précédant des élections. Un candidat ou un parti pourrait ainsi bénéficier d'un avantage, sans avoir à rendre compte de l'utilisation de l'argent.

**Mme McDonough:** Les contributions à des partis politiques doivent faire l'objet de reçus en bonne et due forme et être divulguées. Je crois comprendre que les fonds de fiducie échapperaient complètement à ce genre d'exigence.

Deuxièmement, je serais intéressée à lire la déposition de M. Boudria. Si j'ai bien compris, il a dit qu'il ne serait pas possible de rendre compte de l'utilisation de l'argent, parce qu'une telle exigence ne pourrait s'appliquer à des fonds de fiducie constitués par des députés ou des candidats à des élections.

Je ne vois pas ce qui justifie cette conclusion. Il me semble que ces activités doivent nécessairement tomber sous le régime de la loi. On peut toujours soutenir qu'une loi ne peut régir de façon rétroactive l'utilisation d'un fonds de fiducie. Toutefois, si les lois servent à corriger des injustices ou à mettre fin à des pratiques inacceptables, à des abus, il y a certainement une façon de régler la question.

Je me souviens que le même débat a eu lieu en Nouvelle-Écosse. Nous avons fait valoir que parce que les fonds de fiducie fausseraient complètement l'objectif de la loi, le contenu de ces fonds devrait être versé dans le Trésor ou être donné à des oeuvres caritatives. Toutefois, on ne doit pas permettre que les fonds de fiducie puissent continuer d'influer sur le processus politique, sans que leur utilisation ne soit assujettie à une obligation redditionnelle.



**Senator Beaudoin:** Ms. McDonough, you were here when we discussed the question of the individual and the corporation. You are from the New Democratic Party and I should like to know what you think of this question of equality of rights, if there is such a thing.

The Charter of rights applies to the electoral laws, of course, and we have certain latitude under section 1 of the Charter for the test of reasonability. I know that it is different in Quebec. What about your own province? What are your views on this question of equality between individuals and corporations?

**Ms. McDonough:** I do not see that that is a legal question that ought to apply as it relates to citizen rights in participating in the democratic process. There have been many findings, as I understand it, that it is reasonable to limit the participation of corporations in various ways in the democratic process. As I said, the view of my party is quite straightforward: There should be an outright ban on both union contributions and on corporate contributions.

Nobody has asked this question but I think it is significant that the trade union movement has officially, for a number of years, advocated the same — that there should be a ban on union donations just as there should be a ban on corporate donations.

One of these parties under consideration very much holds the same view that there just should be an outright ban. To have entities other than citizens participating in this creates a situation where potentially some citizens have two, three, or four opportunities to influence through financial contributions. There could be not only individual citizens but also individual citizens through corporations where they may be owners or shareholders. It would be similar for trade unions.

If you are really trying to level the playing field — and this is about citizens having control over the political process — then it would seem to be a reasonable limit. Some legal body of opinion would support that.

Let us be clear where this legislation comes from: A great deal of skepticism, cynicism and increasing alienation by the public around the notion that they cannot really make a difference. They cannot make their voices heard and they cannot make their vote count. Thus, we should get back to ensuring that these matters are in the hands of citizens and not other entities that can have multiple, undue influence over what some citizens have in determining the political outcome.

**The Chairman:** Thank you, Ms. McDonough. It has been delightful having you here and we thank you for taking the time to come. You have added much to our deliberations.

**Ms. McDonough:** I wish you well in your deliberations.

**Le sénateur Beaudoin:** Madame McDonough, vous étiez ici lorsque nous avons discuté de la question des particuliers et des sociétés. Vous êtes du Nouveau Parti démocratique et j'aimerais savoir ce que vous pensez de la question de l'égalité des droits, si toutefois elle existe.

La Charte des droits et libertés s'applique évidemment aux lois électorales, et l'article 1 de la Charte nous assure une certaine latitude en ce qui a trait à l'imposition de restrictions raisonnables. Je sais que c'est différent au Québec. Qu'en est-il de votre province? Quelle est votre opinion au sujet de la question de l'égalité des particuliers et des sociétés?

**Mme McDonough:** Je ne pense pas que cette question juridique soit pertinente en ce qui concerne le droit des citoyens de participer au processus démocratique. Je crois savoir que, selon de nombreuses décisions qui ont été rendues, il est raisonnable de limiter de diverses façons la participation des sociétés au processus démocratique. Comme je le disais, la position de mon parti est claire: il faudrait interdire carrément les contributions des syndicats et celles des sociétés.

Personne n'a posé la question, mais je crois qu'il est significatif que le mouvement syndical demande, depuis déjà de nombreuses années, qu'on interdise les contributions des syndicats et celles des sociétés.

L'un de ces partis soutient fermement qu'il faudrait interdire les contributions. Le fait que des entités autres que des citoyens puissent participer au processus électoral crée une situation où des citoyens pourraient avoir deux, trois ou même quatre occasions d'exercer leur influence par des contributions financières. Il pourrait s'agir non seulement de citoyens agissant pour leur propre compte mais aussi de personnes agissant pour le compte de sociétés dont elles seraient propriétaires ou actionnaires. Ce serait la même chose pour les syndicats.

Si on veut vraiment rendre les règles du jeu équitables, et je pense qu'il s'agit ici de donner aux citoyens le contrôle du processus démocratique, je pense que cela représenterait une limite raisonnable. Bon nombre d'opinions juridiques iraient en ce sens.

Il faut savoir que ce projet de loi a été présenté pour remédier au scepticisme, au cynisme et au mécontentement grandissant de la population, qui a l'impression qu'elle ne peut pas vraiment changer les choses. Les gens ont l'impression qu'ils ne peuvent pas se faire entendre et que leur vote ne compte pas. C'est pourquoi il faut redonner le contrôle aux citoyens, au lieu de laisser des entités influencer, parfois de façon indue, les décideurs politiques.

**Le président:** Merci, madame McDonough. Nous avons passé un moment très agréable en votre compagnie et nous vous remercions d'avoir pris le temps de venir. Vous avez beaucoup apporté à nos délibérations.

**Mme McDonough:** Je vous souhaite bon succès dans votre travail.

**The Chairman:** Our next witnesses are from Elections Canada. Please welcome Mr. Kingsley, Ms. Davidson, Ms. Vézina and Mr. Sprague. Mr. Kingsley, please proceed.

**Mr. Jean-Pierre Kingsley, Chief Electoral Officer, Elections Canada:** Honourable senators, thank you for this opportunity. It is a pleasure to appear before the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs. I am always delighted to deal with any bill relating to electoral matters.

With your indulgence, when we get to the question and answer stage I will feel quite at ease in asking my colleagues to help out so that you have as complete a picture as possible of the proposed legislation before you, Bill C-24.

As I said in my presentation to the House of Commons committee on April 8, 2003, Bill C-24 proposes the most notable changes to the regulation of political financing at the federal level since the 1974 Election Expenses Act. The bill draws on a variety of sources, including recommendations by the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing, and relevant provincial experience. However, it also proposes to add a number of significant new elements to the Canada Elections Act.

When I appeared before the House of Commons committee, I outlined the provisions of Bill C-24 with respect to contribution limits, public funding of political parties and candidates, registration and reporting requirements, spending limits and enforcement. I indicated how Elections Canada would implement them. I am tabling, for your information, a copy of those remarks. I believe they are available right now.

In light of the amendments that have been made to the bill since then, I will focus today on the main amendments — at least the ones I consider to be the main amendments — to Bill C-24 that were adopted by the House of Commons after the committee's review.

Among the most significant elements of Bill C-24 are the limits on contributions to federal political entities. When it was introduced, Bill C-24 proposed that contributions from individuals be limited to a total of \$10,000 annually to the various entities of each registered political party — that is, to any combination of the local associations, candidates, nomination contestants and the national party. An additional limit of \$10,000 per election was proposed for individual contributions to independent candidates, as well as a separate \$10,000 limit per contest for the leadership contestants of each registered party.

As amended — that is to say as before you — Bill C-24 now provides that each of these limits for individual political contributions is set at \$5,000, with the exception of candidates',

**Le président:** Les témoins suivants viennent d'Élections Canada. Je souhaite la bienvenue à M. Kingsley, Mme Davidson, Mme Vézina et M. Sprague. Monsieur Kingsley, vous avez la parole.

**M. Jean-Pierre Kingsley, directeur général des élections, Élections Canada:** Honorables sénateurs, je vous remercie de nous recevoir. C'est pour nous un plaisir de comparaître devant le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles. Je suis toujours ravi de prendre la parole au sujet des projets de loi portant sur des questions électorales.

Si vous me le permettez, lorsque nous serons à l'étape des questions et réponses, je laisserai intervenir mes collègues, qui vous donneront une vue d'ensemble aussi complète que possible du projet de loi C-24.

Comme je l'ai dit au comité de la Chambre des communes, le 8 avril 2003, le projet de loi C-24 propose les changements les plus importants à la réglementation du financement des partis politiques fédéraux depuis l'adoption, en 1974, de la Loi sur les dépenses d'élection. Le projet de loi s'inspire de diverses sources, notamment les recommandations de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, et l'expérience des provinces. Le projet de loi propose également d'ajouter un certain nombre d'éléments nouveaux importants à la Loi électorale du Canada.

Lorsque j'ai comparu devant le comité de la Chambre des communes, j'ai fait un survol des dispositions du projet de loi C-24 concernant les limites en matière de contributions, le financement public des partis politiques et des candidats, les exigences relatives à l'enregistrement et à l'obligation redditionnelle, les limites de dépenses et l'application de la loi. J'ai expliqué comment Elections Canada appliquerait ces exigences. Je dépose, pour votre information, une copie de ces observations. Je crois qu'elles sont disponibles immédiatement.

Je parlerai surtout aujourd'hui des principaux amendements, du moins ceux que je considère comme les principaux amendements au projet de loi C-24, que la Chambre des communes a adoptés après l'étape de l'étude en comité.

L'un des éléments les plus importants du projet de loi C-24 est l'imposition de restrictions en matière de contributions à des entités politiques fédérales. Initialement, le projet de loi C-24 proposait de limiter à 10 000 \$ par année les contributions des particuliers aux diverses entités de chaque parti politique enregistré, c'est-à-dire à l'un ou l'autre des associations locales, candidats, candidats à l'investiture et parti national. Le projet de loi proposait l'imposition d'une limite supplémentaire de 10 000 \$ par élection aux contributions particulières faites à des candidats indépendants, ainsi qu'une contribution maximale distincte de 10 000 \$, par course à la direction, aux candidats à la direction de chaque parti enregistré.

Le projet de loi C-24 amendé, celui dont vous êtes aujourd'hui saisi, propose de ramener à 5 000 \$ la limite de chacune de ces contributions politiques individuelles, à l'exception des



nomination contestants' and leadership contestants' contributions to their own campaign, which will effectively be capped at \$10,000.

As for contributions by corporations, trade unions and unincorporated associations, the \$1,000 limit per calendar year to the grouping of local associations, candidates and nomination contestants of each registered political party has been amended to allow a second contribution in a particular electoral district if there are two elections in the same calendar year in that district, or if a nomination contestant to which a contribution has been made does not go on to become the candidate for that electoral district. In this case, an additional contribution of up to \$1,000 may be made to the party's endorsed candidate in that district.

With respect to the second major element of Bill C-24, the public funding provisions for political parties and candidates, there have been a number of amendments. I heard you discuss some of them.

First, the proposed quarterly allowance for qualifying registered parties has been increased from 37.5 cents per valid vote received by the party in the previous general election to 43.75 cents. Calculated on an annual basis, that equates to an increase from \$1.50 per valid vote received to \$1.75. Furthermore, this amount will be adjusted annually for inflation. Based on the 2000 general election results, we calculate that the allowance would cost \$21.9 million annually. That is at \$1.75 per valid vote.

To qualify for the quarterly allowance, a registered political party must have obtained 2 per cent of the valid votes cast nationally during the previous general election, or 5 per cent on average of the valid votes cast in the ridings where it ran candidates. This is the same threshold as is currently used for reimbursement of registered parties' election expenses. There is no change. This is the way it has been for a while.

While other registered parties will not be eligible to receive the quarterly allowance, they will continue to have access to certain other benefits such as the right to issue income tax receipts and the right to free broadcast time.

In addition, until a party becomes registered — and I want to make this point because it has not been noted elsewhere — it is not subject to any contribution limits. It can receive \$3 million from a corporation or an individual, until it is registered.

Moreover, as a transitional measure for the year in which the bill comes into effect, qualifying parties will be allocated, in a single payment, the full allowance for that year. The bill contains a provision for adjustments to the payments should an election, for example, be held during the course of the year 2004. Thereafter, the allowance will be allocated on a quarterly basis.

contributions des candidats, des candidats à l'investiture et des candidats à la direction à leur propre campagne; dans ce cas, leur contribution ne pourrait dépasser 10 000 \$.

En ce qui concerne les contributions des personnes morales, des syndicats et des associations non constituées en personne morale, la limite de 1 000 \$ par année civile applicable à un groupe donné d'associations locales, de candidats et de candidats à l'investiture pour chaque parti politique enregistré a été modifiée, de façon à permettre une seconde contribution dans une circonscription électorale où ont lieu deux élections au cours d'une même année civile, ou si le candidat à l'investiture à qui une contribution a été faite n'est pas désigné candidat pour cette circonscription. Dans ce cas, une contribution additionnelle d'au plus 1 000 \$ peut être faite au candidat officiel du parti dans cette circonscription.

En ce qui concerne le second grand volet du projet de loi C-24, qui regroupe les dispositions relatives au financement public des partis politiques et des candidats, un certain nombre d'amendements y ont été apportés. Je vous ai entendu en discuter.

Premièrement, l'allocation trimestrielle proposée pour les partis enregistrés admissibles passe de 37,5c. à 43,5c. par vote valide obtenu par un parti aux élections générales précédentes. Sur une base annuelle, l'allocation passe de 1,50 \$ à 1,75 \$ par vote valide obtenu. De plus, le montant de l'allocation sera ajusté chaque année en fonction du taux d'inflation. Selon les résultats des élections générales de 2000, l'allocation devrait coûter 21,9 millions de dollars par année, à raison de 1,75 \$ par vote valide.

Pour être admissible à l'allocation trimestrielle, un parti politique enregistré doit avoir obtenu 2 p. 100 des votes valides à l'échelle nationale au cours des élections générales précédentes, ou 5 p. 100, en moyenne, des votes valides exprimés dans les circonscriptions où ce parti présentait des candidats. Ce sont les mêmes seuils que ceux qui s'appliquent actuellement au remboursement des dépenses d'élections des partis politiques enregistrés. Les seuils n'ont pas été modifiés et sont en vigueur depuis déjà un certain temps.

D'autres partis enregistrés ne seront pas admissibles à l'allocation trimestrielle, mais ils continueront néanmoins d'avoir accès à certains avantages, comme le droit d'émettre des reçus pour fins d'impôt et le droit à du temps d'antenne gratis.

Par ailleurs, tant qu'un parti n'est pas enregistré, et je tenais à le souligner parce qu'on ne l'a pas encore fait, il n'est assujéti à aucune limite en matière de contributions. Il pourrait recevoir trois millions de dollars d'une personne morale ou d'un particulier.

De plus, à titre transitoire pour l'année au cours de laquelle le projet de loi entrera en vigueur, les partis admissibles recevront, en un seul paiement, le plein montant de l'allocation annuelle. Le projet de loi contient une disposition prévoyant des ajustements aux paiements dans l'éventualité où, par exemple, des élections auraient lieu en 2004. Par la suite, l'allocation sera versée en paiements trimestriels.

In addition, a registered party may authorize that all or part of its quarterly allowance be allocated directly to any provincial or territorial division, any wing or emanation of the party. To do so, the leader of the federal party must have registered that division or wing or emanation with my office.

When it was introduced, Bill C-24 proposed that reimbursements to qualified registered parties for election expenses be increased from 22.5 per cent to 50 per cent. As a result of an amendment, the party election expense reimbursement will be set at 60 per cent for the first general election following the bill's coming into force. Thereafter, it will be set at 50 per cent. This is a one-time provision.

If the 60 per cent reimbursement rule had been in place at the 2000 general election, parties would have received \$21.9 million compared with the approximately \$7.7 million that was reimbursed. Another amendment will raise the reimbursement of candidates' expenses from 50 per cent, which is what it is now, to 60 per cent on a permanent basis. The lower threshold for the reimbursement of candidates' election expenses from 15 per cent of valid votes to 10 per cent, proposed in the previous version of the bill, remains unchanged. Had these provisions been in place for the 2000 general election, 126 additional candidates would have qualified for reimbursement, totalling approximately \$20.2 million.

With respect to income tax credits for political contributions, the changes proposed when the bill was introduced have not changed. Thus, the ceiling for receiving the credit of 75 per cent increases from \$200 to \$400, and the maximum tax credit would rise to \$650 from the present \$500 on a contribution of a maximum of \$1,275.

However, there was an amendment to the tax credit system concerning the issuance of tax receipts. While Bill C-24 will enable registered electoral district associations to issue tax receipts, they will now require the written authorization of their party leader to do so. The change here is that local riding associations will be able to provide tax credit receipts.

As indicated in my April 8 presentation to the committee of the House, Bill C-24 extends the obligation to report to registered electoral district associations, nomination contestants and leadership contestants, thereby greatly increasing transparency of political financing at the federal level.

A number of subsequent amendments to the bill will bring even greater transparency to the system. Most significant in this regard is the requirement that registered parties eligible to receive the quarterly allowance will be obliged to report on a quarterly basis all contributions received, as well as any transfers received from their registered electoral district associations, the candidates, their nomination contestants or their leadership contestants.

De plus, un parti enregistré peut permettre qu'une partie ou la totalité de son allocation soit directement attribuée à une division provinciale ou territoriale, section ou entité de ce parti, à condition que le chef du parti fédéral ait enregistré la division, section ou entité auprès de mon bureau.

Dans sa forme initiale, le projet de loi C-24 proposait de porter de 22,5 p. 100 à 50 p. 100 le taux de remboursement des dépenses électorales aux partis enregistrés. Par suite d'un amendement, le taux de remboursement a été porté à 60 p. 100 pour les premières élections générales suivant l'entrée en vigueur du projet de loi. Par la suite, le taux sera de 50 p. 100. Cette mesure s'appliquera une seule fois.

Si la règle des 60 p. 100 avait été en vigueur au moment des élections générales de 2000, les partis auraient reçu 21,9 millions, comparativement au montant d'environ 7,7 millions qui leur a été remboursé. Ce serait moins sous la règle des 50 p. 100. Un autre amendement augmente de façon permanente à 60 p. 100 le taux de remboursement des dépenses des candidats, qui est actuellement 50 p. 100. La réduction de 15 p. 100 à 10 p. 100 du nombre de votes valides ouvrant droit au remboursement des dépenses électorales des candidats, proposée dans la version précédente du projet de loi, demeure inchangée. Si ces dispositions avaient été en vigueur aux élections générales de 2000, 166 candidats de plus auraient été admissibles à un remboursement, d'un montant d'environ 20,2 millions de dollars.

En ce qui concerne les crédits d'impôt au titre des contributions politiques, les modifications proposées dans la première version du projet de loi sont demeurées inchangées. Par conséquent, le montant maximum donnant droit à un crédit de 75 p. 100 passe de 200 \$ à 400 \$, et le crédit d'impôt maximum passera à 650 \$, comparativement à 500 \$ à l'heure actuelle, pour une contribution d'au plus 1 275 \$.

Une modification a cependant été apportée aux règles applicables à l'émission de reçus pour fins de crédit d'impôt. Le projet de loi C-24 permet aux associations de circonscription enregistrées d'émettre des reçus pour fins d'impôt, mais elles devront, pour le faire, obtenir l'autorisation écrite du chef du parti. Ce qu'il y a de changé, c'est que les associations de circonscription locales pourront émettre des reçus pour crédit d'impôt.

Comme je l'ai dit lors de ma comparution du 8 avril devant le comité de la Chambre, le projet de loi C-24 étend l'obligation redditionnelle aux associations de circonscription enregistrées, aux candidats à l'investiture et aux candidats à la direction, ce qui a pour effet d'accroître considérablement la transparence du financement des partis politiques fédéraux.

Un certain nombre d'amendements ultérieurs au projet de loi rendent le système encore plus transparent. Le plus important de ces amendements oblige les partis politiques enregistrés admissibles à l'allocation trimestrielle à présenter un rapport trimestriel de toutes les contributions reçues et de tous les transferts de fonds provenant de leurs associations de circonscription enregistrées, des candidats, des candidats à l'investiture et des candidats à la direction.



These quarterly reports will be due 30 days following the relevant quarter. The requirement for full audited reports on contributions and expenses, both post-election and annually, remains unchanged.

At the same time, several amendments to Bill C-24 may be seen as reducing administrative requirements for nomination contestants and electoral district associations. One such amendment raises the threshold for reporting by nomination contestants from \$500 to \$1,000 in contributions or expenses.

In yet another simplification, electoral district associations will not be required to audit their first financial report coming into force of the bill. To ensure the accuracy of these initial reports, the bill states that financial agents must not make a declaration that they know — or ought to know — is not complete and accurate. However, the auditor's statement is not required for the first one.

Finally, in the event of a redistribution of boundaries, registered electoral district associations will not be required to deregister automatically. Rather, acting with the approval of the party leader, a simple notification to my office will allow the association to continue in a new electoral district. That is a change.

*[Translation]*

Bill C-24 proposes limiting election expenses for nomination contestants. When the bill was first tabled, the limit was set at 50 per cent of a candidate's election expenses in the riding during the last general election. This limit has been reduced to 20 per cent.

The success of the political financing rules depends on their enforcement. In my experience at the national and international level, one of the main strengths of the Canada Elections Act lies in the role played by the Commissioner of Canada Elections. More specifically, his ability to conduct independent inquiries and initiate proceedings for offences in the regular judicial system is the pillar of our federal law. The Canadian system is a world model. Furthermore, Bill C-24 provides tools to ensure compliance with the law.

When I appeared before the Standing Committee on Procedure and House Affairs, I recommended that the committee reinstate the commissioner's right, a right he had until 1999, to appoint officers authorized to seek a search warrant from the court for the purpose of investigating offences under the Canada Elections Act. The committee agreed and the provision was included in the bill before you. This is excellent news.

During debate on Bill C-24, the media raised the issue of the so-called in and out method. According to reports, some parties and candidates are in the practice of paying for goods and services that are usually free, on the condition that the payment is

Ces rapports trimestriels devront être présentés dans les 30 jours suivant chaque trimestre. L'obligation de faire une vérification intégrale des rapports sur les contributions et dépenses, post-électorales et annuelles, demeure inchangée.

D'autre part, plusieurs amendements apportés au projet de loi C-24 semblent alléger les exigences administratives visant les candidats à l'investiture et les associations de circonscription. L'un de ces amendements relève de 500 à 1 000 \$ le montant minimum des contributions ou dépenses que les candidats à l'investiture doivent déclarer.

Pour plus de simplicité, les associations de circonscription ne seront plus tenues de faire vérifier leur premier rapport financier à compter de l'entrée en vigueur du projet de loi. Afin d'assurer l'exactitude de ces rapports initiaux, le projet de loi dispose que les agents financiers ne pourront faire une déclaration qu'ils savent — ou devraient savoir — être incomplète ou inexacte. Toutefois, une déclaration du vérificateur n'est pas exigée à l'égard du premier rapport.

Enfin, en cas de redécoupage des circonscriptions électorales, les associations de circonscription enregistrées ne seront plus tenues de se faire radier automatiquement. Sur simple avis envoyé à mon bureau, avec l'approbation du chef du parti, l'association pourra continuer d'exister dans une nouvelle circonscription électorale. Cela représente un changement.

*[Français]*

Le projet de loi C-24 propose de plafonner les dépenses des candidats à l'investiture. Lors de son dépôt initial, le projet de loi fixait le plafond à 50 p. 100 des dépenses électorales du candidat dans la circonscription à la dernière élection générale. On a ensuite réduit ce plafond à 20 p. 100.

La réussite de la réglementation du financement politique dépend de son application. D'après mon expérience à l'échelle nationale et internationale, la force du régime d'application de la Loi électorale du Canada réside dans le rôle joué par le commissaire aux élections fédérales. Plus particulièrement, sa capacité de mener des enquêtes indépendantes et d'entamer des poursuites relativement aux infractions dans le système judiciaire ordinaire est le pilier de notre loi fédérale. Le système canadien est d'ailleurs un modèle mondial dans le domaine. De plus, le projet de loi C-24 fournit les outils qui permettent de veiller au respect de la loi.

Par conséquent, lorsque j'ai comparu au Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, j'ai recommandé au comité de redonner au commissaire le droit de nommer des agents autorisés à demander au tribunal un mandat de perquisition aux fins des enquêtes portant sur les infractions à la Loi électorale du Canada, comme il en avait le pouvoir jusqu'en 1999. Le comité a donné son accord et la disposition a été intégrée au projet de loi que vous avez devant vous. C'est une excellente nouvelle.

Au cours des délibérations sur le projet de loi C-24, les médias ont soulevé la question de la méthode communément appelée «in and out». Selon des rapports, certains partis et candidats avaient adopté l'usage de payer des biens et des services, normalement

refunded in the form of a contribution. That way, the donor gets a receipt for tax purposes and the party or candidate receives an additional amount.

In order to prevent this practice, the bill as amended now includes a provision by which no person or entity shall enter into an agreement for the provision for payment of goods or services to a registered party or a candidate that includes a term that any person will make a contribution, directly or indirectly, to a registered party, a registered association, a candidate, a leadership contestant or a nomination contestant. Clearly, this new provision in Bill C-24 stymies the whole gamut of possibilities.

The bill, should it be passed, would come into effect on January 1, 2004 with the exception of the provision concerning political party quarterly returns, which would take effect a year later in order to allow the parties to set up their own process.

During the implementation of the measures proposed in Bill C-24, the main priority of Elections Canada will be to prepare the new entities governed by the bill, namely riding associations, nomination contestants and leadership contestants, for registration and reporting of transactions. We will develop a series of new tools, most of which will use information technology including self-check software to facilitate the new transactions reporting.

At the federal level, thanks for the most part to volunteers, local candidates, some 1,800 during the 2000 general election, currently manage to submit their election campaign returns and send in their receipts for tax purposes with very little problem. I am referring to the comment that this would be an additional burden for volunteers.

There are 1,800 volunteers who manage to meet reporting requirements, as required by existing legislation. Based on this experience, I am convinced that the new tools will simplify the transaction reporting required by this bill.

As part of our preparations, we will consult with the Advisory Committee of Political Parties. We began discussions at our regular meetings on March 7 and June 6. Should the bill receive Royal Assent, we will hold an information session as soon as possible thereafter with all the political parties.

A provision of Bill C-24 calls for the review of its impact on political financing following the first general election held after it takes effect. The review will be conducted by the House of Commons committee that receives the report from the chief electoral officer, as stipulated in the bill. This will allow members to make an initial assessment of the repercussions of the bill and I will help them by providing a report of the experience gained

gratuits, à la condition que le paiement soit remboursé sous forme d'une contribution. Ainsi, le donateur obtenait un reçu aux fins de l'impôt et le parti ou le candidat recevait un remboursement additionnel.

Afin d'empêcher cette pratique, le projet de loi modifié comporte maintenant une disposition selon laquelle nul ne peut conclure d'accord prévoyant le paiement de biens ou de services fournis à un parti enregistré ou à un candidat, à la condition qu'une personne apporte une contribution directement ou indirectement à un parti enregistré, à une association enregistrée, à un candidat, à un candidat à la direction ou à un candidat à l'investiture. On aura donc compris que c'est la gamme totale des occasions qui sont bloquées par cette nouvelle disposition incluse dans le projet de loi C-24.

Le projet de loi, advenant qu'il soit adopté, entrerait en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2004, à l'exception de la disposition concernant les rapports trimestriels des partis politiques qui prendrait effet un an plus tard, afin de permettre aux partis de monter la machine qu'il leur faut.

Pendant la mise en œuvre des mesures proposées dans le projet de loi C-24, Élections Canada aurait comme principale priorité la préparation à l'enregistrement et à la reddition de comptes des nouvelles entités régies par la loi, à savoir les associations de circonscription, les candidats à l'investiture et les candidats à la direction. Nous élaborons une série de nouveaux outils dont la majorité utilisent des technologies de l'information, dont le calcul auto-vérifié pour faciliter la nouvelle reddition de comptes.

Au gouvernement fédéral, principalement grâce au soutien de bénévoles, les candidats locaux, c'est-à-dire plus de 1 800 à l'élection générale de l'an 2000, réussissent actuellement à soumettre leur rapport de campagne électorale et à envoyer leurs reçus aux fins de l'impôt avec très peu de problèmes. Je fais référence au fait que l'on ait dit que c'était un fardeau additionnel pour les bénévoles.

Il y a 1 800 bénévoles qui réussissent à rencontrer les exigences de la loi concernant la reddition des comptes, tel qu'exigé selon la loi actuelle. D'après cette expérience, je suis convaincu que les nouveaux outils simplifieront la reddition de comptes requise par cette loi.

Dans le cadre de nos préparations, nous consulterons le comité consultatif des partis politiques. Nous avons déjà entamé les discussions à nos réunions ordinaires du 7 mars et du 6 juin dernier. Nous tiendrons en outre une séance d'information, advenant que le projet de loi reçoive la sanction royale, dans les plus brefs délais suivant cette date, et ceci avec tous les partis politiques.

Une disposition du projet de loi C-24 exige que l'on étudie son incidence sur le financement politique à la suite de la première élection générale survenant après son entrée en vigueur. L'examen sera effectué par le comité de la Chambre des communes qui reçoit le rapport du directeur général des élections, tel qu'exigé par la loi. Il permettra aux députés de procéder à une première évaluation des répercussions de la loi et j'aiderai ces derniers en



during the general election. It goes without saying that it will be my pleasure to appear before this, or any other, Senate committee that wants to undertake such a review.

As I mentioned earlier, the considerable amendments made to Bill C-24 build on the underlying values of the 1974 Election Expenses Act, in other words fairness and equality, by which all stakeholders play by the same rules: transparency and participation.

The bill reinforces transparency in several ways, including broadening the registering and reporting requirements for riding associations, nomination contestants and leadership contestants and by requiring more frequent reporting of transactions by registered political parties within the prescribed deadlines.

It reinforces fairness and justice by such measures as limiting political contributions. Provisions for this would address the problem of influence, real or apparent, potentially attached to major contributions.

Furthermore, the expense limit for nomination contestants should foster increased participation in the electoral process, especially by women. I am pleased to take part in the parliamentary review of reforms to the Canada Elections Act. As always, my office will provide any assistance you may need for any subsequent deliberations. We are ready to answer your questions.

[English]

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Kingsley.

I asked the minister when he was here about the effect of this measure on new party formations. Do I take it from your initial remarks that if someone were forming a new party, before it was registered any individual or any company could give it any amount of money?

**Mr. Kingsley:** That is right. I will explain further.

Before a party can be registered, it can be an eligible party. It can only become registered once it has fielded, under the present law, 50 candidates at a general election. It can have existed as an eligible party for three years, or for any number of years. During that time, there are no limits that apply to contributions, which is under the Canada Elections Act. Under Bill C-24 that does not change.

**The Chairman:** The reporting requirements are the same once they are registered, is that correct?

**Mr. Kingsley:** Once they are registered, they fall under the statute and they must report as required for every party.

leur fournissant un rapport de l'expérience qui sera acquise lors de cette élection générale. Il va de soi, qu'il me fera plaisir de comparaître à ce comité ou à tout autre comité sénatorial qui voudra bien se charger de la chose.

Comme je l'ai mentionné au début, tout en apportant des modifications considérables, le projet de loi C-24 prend appui sur les valeurs qui étaient à la base de la Loi sur les dépenses d'élection de 1974, c'est-à-dire l'équité et l'égalité, grâce auxquelles tous les joueurs sont soumis aux mêmes règles: la transparence et la participation.

Le projet de loi consolide la transparence de plusieurs façons, notamment en étendant les exigences concernant l'enregistrement et les rapports aux associations de circonscription, aux candidats à l'investiture et aux candidats à la direction, ainsi qu'en exigeant la reddition de compte plus fréquente des partis politiques enregistrés dans les délais prescrits.

Il renforce l'équité et la justice par des mesures telles que le plafonnement des contributions politiques. Les dispositions à ce sujet apporteraient une réponse au problème de l'influence, réelle ou apparente, potentiellement rattachée aux dons importants.

Par ailleurs, le plafond des dépenses des candidats à l'investiture devrait favoriser une participation accrue au processus électoral et surtout de la gent féminine. Il me fait plaisir de prendre part à l'examen parlementaire des réformes à la Loi électorale du Canada. Comme toujours, mon bureau vous fournira toute l'assistance dont vous pourriez avoir besoin lors de vos délibérations, en sus de celle que vous avez ce soir. Nous sommes prêts à répondre à vos questions.

[Traduction]

**Le président:** Merci, monsieur Kingsley.

J'ai interrogé le ministre, lors de sa comparution, sur les effets de cette mesure à l'égard des nouvelles formations politiques. Dois-je comprendre, dans ce que vous disiez au début, qu'un nouveau parti politique peut, avant d'être enregistré, recevoir n'importe quelle somme d'un particulier ou d'une personne morale?

**M. Kingsley:** C'est exact. Je m'explique.

Avant qu'un parti ne puisse être enregistré, il peut être un parti admissible. En vertu de la loi actuelle, un parti ne peut être enregistré que s'il a présenté au moins 50 candidats aux élections générales. Il peut avoir existé en tant que parti admissible pendant trois ans, ou pendant un nombre donné d'années. Pendant cette période, les contributions ne sont assujetties à aucune limite en vertu de la Loi électorale du Canada. Le projet de loi C-24 ne modifie pas cette règle.

**Le président:** Les obligations redditionnelles demeurent les mêmes une fois que le parti est enregistré, n'est-ce pas?

**M. Kingsley:** Une fois enregistrés, les partis politiques tombent sous le régime de la loi et doivent produire les rapports exigés de chaque parti.

**The Chairman:** Is that going forward from the date of registration or does it involve all monies collected to that date?

**Mr. Kingsley:** From the date of registration, sir.

**The Chairman:** That is interesting.

[Translation]

**Senator Beaudoin:** I have two questions. First, has your authority been extended under the new bill, I mean legally speaking, since that is what interests me?

Second, how do you define a trust fund? I believe that several senators on the other side will ask you the same thing. To me, a trust fund is a trust fund in the legal sense. As far as the first question is concerned, I am under the impression that your authority has been extended.

**Mr. Kingsley:** The basic authority of the chief electoral officer has remained the same. The application of this legal authority has been extended since we are talking about a candidate for nomination or party leadership now having to report to the chief electoral officer.

There is also the extended authority to give the parties money annually, but I already have the authority to do so based on campaign expenses. The authority remains the same, but the application has been extended.

**Senator Beaudoin:** This extension is good. The authority has remained the same but the application is broader. Is that correct?

**Mr. Kingsley:** That is right.

**Senator Beaudoin:** There was a discussion on the issue of trust funds. Trust funds are important in the electoral context, but not always defined the same way. What is the precise definition of a trust fund in your bill?

**Mr. Kingsley:** In the Canada Elections Act there is absolutely no definition of the term trust fund. Bill C-24 does not have one either.

I feel it is not necessary to define a trust fund under the Canada Elections Act. I must respond to an underlying question related to what Ms. McDonough said. It is important to read the passages I cited when I appeared before the committee.

The Canada Elections Act will not necessarily prevent the creation of trust funds by a Member of Parliament or fundraising by a Member of Parliament — trust fund or not — for non-electoral purposes.

The bill as it stands will prevent a new trust fund from being created or new money from entering the process, if the sum is greater than \$1000. That is the limit.

However, to successfully control what we commonly refer to as trust funds — some members had huge trust funds of \$250,000 or more — Bill C-24 [Translator's note: Bill number needs changing to C-24 in the French] should and must, in my view, deal with

**Le président:** Cette règle s'applique-t-elle à compter de la date d'enregistrement, ou vise-t-elle toutes les sommes recueillies jusque-là?

**M. Kingsley:** À compter de la date d'enregistrement.

**Le président:** C'est intéressant.

[Français]

**Le sénateur Beaudoin:** J'ai deux questions. Premièrement, vos pouvoirs ont-ils été élargis sous la nouvelle loi, notamment sur le plan juridique car c'est celui qui m'intéresse?

Deuxièmement, comment définissez-vous une fiducie? Je crois que plusieurs sénateurs de l'autre côté vous poseront une question analogue. Pour moi une fiducie, c'est une fiducie — sur le plan juridique. Pour la première question, j'ai l'impression que vos pouvoirs ont été élargis.

**M. Kingsley:** Les pouvoirs de base du directeur général des élections sont demeurés les mêmes. Le champ d'application de ces autorités légales a été élargi puisqu'on parle des concours à la mise en candidature ou à la chefferie où on devra faire rapport au directeur général des élections.

Il y a aussi le pouvoir accru de remettre aux partis les sommes annuellement, mais j'ai déjà le pouvoir de le faire sur une base de dépenses de campagne électorale. Les pouvoirs demeurent les mêmes, mais le champ d'application a été élargi.

**Le sénateur Beaudoin:** Cette extension est une bonne chose. Les pouvoirs sont donc demeurés les mêmes, mais le champ d'application est plus grand. Est-ce exact?

**M. Kingsley:** C'est exact.

**Le sénateur Beaudoin:** On a eu une discussion sur la question des fiducies. Les fiducies sont importantes sur le plan électoral. On ne définit pas toujours de la même façon une fiducie. Quelle est la définition exacte de la fiducie dans votre loi?

**M. Kingsley:** Selon la Loi électorale du Canada, il n'y a absolument aucune définition du terme «fiducie». Dans ce projet de loi C-24, il n'y en a pas non plus.

À toutes fins pratiques, je considère qu'il n'est pas pertinent de définir une fiducie sous la Loi électorale du Canada. Je me dois de répondre à une question qui sous-tend une question reliée à ce que Mme McDonough a mentionné. Il est important de lire les passages que j'ai cités, lors de ma comparution au comité.

La Loi électorale du Canada n'empêchera pas nécessairement l'établissement de fiducies par un député ou la cueillette de fonds, même s'il n'y a pas de fiducie, par un député à des fins non électorales.

Le projet de loi tel qu'il est conçu empêchera une nouvelle fiducie ou que de nouvelles sommes à l'extérieur du processus entrent dans le processus au-delà des 1000 \$ autorisés. C'est le plafond.

Cependant, pour réussir à contrôler ce qu'on appelle communément les fiducies — on a vu que des députés en avaient d'immenses à 250 000 \$ et plus — le projet de loi C-34 devrait et doit, à mon avis, en venir à bout. Selon le projet de loi



this. Under Bill C-24, the conflict of interest code for Members of Parliament would be such that any financial contribution to a Member of Parliament — whether there is a trust fund or not — would have to be reported to the commissioner for a decision on the legitimacy of the contribution and its use.

A good commissioner would indicate whether he considered the purpose of the funds going to a Member of Parliament for non-electoral purposes to be legitimate. If not, he would have to tell the Member of Parliament that the money could not be accepted. I am speaking as someone who administered the code for Mr. Mulroney for three years and who has 13 years of electoral experience.

**Senator Beaudoin:** The term trust fund has not been defined. Is there a reason? Will we rely on the provisions in the Civil Code of Quebec and the provisions set out for trust companies in provinces other than Quebec?

**Ms. Diane R. Davidson, Deputy Chief Electoral Officer and Chief Legal Counsel, Elections Canada:** You are right. A trust fund can be a person, a corporation, or a group of people who own property in their name and can only be used for the purposes set out in the trust fund.

**Senator Beaudoin:** Is that the case in all ten provinces?

**Ms. Davidson:** The definition is more or less standard in all the provinces.

**Senator Beaudoin:** That answers my questions.

[English]

**Senator Smith:** I thought all of your explanations for the amendments were clear, and it was a good general overview. I do not really have any questions on them, but I am rather curious about the same question that Senator Furey asked you about.

You emphasized earlier that until a party is registered, there is no limitation on the money they can receive. I must acknowledge that I have heard a fair bit of commentary about the extent to which brand new parties are inhibited. You referred to a \$3 million donation. Is that a deliberate strategy approach to address some people's concerns that until they are registered, there is no limitation, or is that almost a curiosity and a fluke? To what extent is it a deliberate strategy to address that issue?

**Mr. Kingsley:** It is aimed at ensuring that people have a full appreciation. I have heard criticism about the fact that new parties would suffer should the bill come to pass. I wanted to ensure there is an appreciation of what a registered party is subject to and what a party not yet registered still has the option of doing.

In my experience, one party was formed and did receive a \$4 million contribution from one person before it was registered. That was in Canada's recent past while I was Chief Electoral Officer. That is still possible. I think it was the National Party that received this.

C-34, le code de conflit d'intérêts qui s'appliquerait aux députés ferait en sorte que toute contribution financière à un député — qu'il y ait une fiducie ou non — ferait l'objet d'un rapport au commissaire. Le commissaire devra se pencher sur la légitimité de la contribution ainsi que de son utilisation.

Un bon commissaire ferait en sorte que ce soit chose connue si des fonds allaient vers un député à des fins non électorales qu'il considérerait légitimes. Sinon, il devra dire au député que les sommes ne peuvent pas être versées. Je vous parle d'une personne qui a administré le code pour M. Mulroney pendant trois ans, et qui a 13 ans d'expérience électorale.

**Le sénateur Beaudoin:** Le mot fiducie n'a pas été défini. Y a-t-il une raison? Est-ce qu'on s'en remet aux dispositions du Code civil du Québec et aux principes applicables aux sociétés de fiducie dans les provinces autres que le Québec?

**Mme Diane R. Davidson, sous-directrice générale des élections et première conseillère juridique, Elections Canada:** Vous avez raison: une fiducie peut être une personne, une corporation, un groupe de personnes qui détiennent une propriété en leur nom et qui ne peut être utilisée qu'aux fins prévues par la fiducie.

**Le sénateur Beaudoin:** Est-ce le cas dans les dix provinces?

**Mme Davidson:** La définition serait à peu près uniforme dans toutes les provinces.

**Le sénateur Beaudoin:** Cela répond à mes questions.

[Traduction]

**Le sénateur Smith:** Toutes vos explications concernant les amendements étaient claires, et vous nous avez fait un bon survol général. Je n'ai aucune question à vous poser à ce sujet, mais la question que vous a posée le sénateur Furey à ce sujet m'intéresse aussi.

Vous disiez que tant qu'un parti n'est pas enregistré, il n'y a pas de limite aux contributions financières qu'il peut recevoir. J'ai entendu beaucoup de commentaires au sujet des désavantages subis par les nouveaux partis. Vous parliez d'un don de trois millions de dollars. L'avez-vous fait délibérément pour bien montrer que tant qu'il n'est pas enregistré, un parti n'est effectivement soumis à aucune limite, ou faisiez-vous référence à une curiosité ou coup de chance? Dans quelle mesure était-ce un geste délibéré?

**M. Kingsley:** Je l'ai fait pour que les gens comprennent bien. On a dit que les nouveaux partis seraient désavantagés si le projet de loi est adopté. Je voulais bien montrer les restrictions auxquelles un parti enregistré est soumis, et les choses qu'un parti peut faire tant qu'il n'est pas enregistré.

J'ai eu connaissance d'un cas où un parti a été fondé et a reçu une contribution de quatre millions de dollars d'une personne avant son enregistrement. Cela s'est produit au Canada, récemment, alors que j'étais directeur général des élections. La chose demeure possible. Je pense que c'est le Parti national qui a reçu ce montant.

I am trying to say that there are quid pro quos of which people must be aware. It does not suffice to let it hang there and not have an answer. I wanted to ensure you had a complete picture, and there is no other purpose behind my saying that.

**Senator Smith:** It is one thing to have the money in the bank, but how much can you spend? Can you have the name of the party on the ballot beside your candidates if you are not registered?

**Mr. Kingsley:** At the present time, the answer is yes, if you have fielded 12 candidates at the previous general election. You may not have fielded 50, but you may have fielded 12. I say "at the present time" because there is a matter before the Supreme Court of Canada right now dealing with a number of these issues. However, at the present time, that is the law as it stands.

**Senator Smith:** To the extent that you can understand the mindsets of the authors of this provision, do you feel that that is to address any otherwise perceived disadvantage that start-up parties would have rather than being a fluke as to what the threshold was?

**Mr. Kingsley:** There are bound to be advantages to registration, and there are bound to be some offsetting advantages to not having been fully registered at a moment in time. In my view, there are slightly more advantages to being a registered party, which is why people seek to have the registered party status, including the ability to issue tax credit receipts and to obtain free broadcast time during an electoral campaign.

**Senator Baker:** Having served 28 and one half years in the House of Commons as a MP, I must say that your office has been very good. That is a general feeling amongst members of Parliament about the way your office has operated and that is perhaps a good reflection on yourself as being the person in charge.

Having said that, you mentioned that you really did not have any new powers under this act in relation to Senator Beaudoin's question. I am wondering then why you have changes under the prosecution section of the act, specifically in the limitation period. Would you explain briefly the changes on page 99 of the bill, referenced as proposed sections 511 and 514(1) and (3)? There are new powers for search warrants as well as new powers to prosecute. Why do you need seven years to make up your mind whether a prosecution will take place? Do you not think it rather strange that someone could be finished with politics and contributing to political parties and yet find himself or herself, seven years later, the subject of a prosecution? Why is that section being proposed?

**Mr. Kingsley:** If I may, I will ask Mr. Sprague to answer part of your question, but first I do want to make clear that I interpreted the question from Senator Beaudoin to apply to the Chief Electoral Officer. I did explain the additional powers to the commissioner. I said that this would be a reinstatement of powers that were held until 1999 when a change to the statute removed

Ce que je m'efforce de faire comprendre, c'est qu'il y a des contreparties dont les gens doivent être au courant. Il ne faut pas rester dans le vague. Je voulais bien vous faire comprendre l'ensemble de la situation; c'était là ma seule intention.

**Le sénateur Smith:** C'est une chose que d'avoir de l'argent en banque, mais combien peut-on dépenser? Le nom d'un parti qui n'est pas enregistré peut-il figurer sur le bulletin de vote à côté du nom de ses candidats?

**M. Kingsley:** À l'heure actuelle, oui, si le parti a présenté 12 candidats aux élections générales précédentes. Le parti n'en a peut-être pas présenté 50, mais il suffit qu'il en ait présenté 12. Je dis «à l'heure actuelle», car la Cour suprême du Canada est actuellement saisie d'une affaire qui porte sur un certain nombre de questions de ce genre. Pour l'instant, cependant, la loi le permet.

**Le sénateur Smith:** Dans la mesure où vous pouvez saisir l'état d'esprit des auteurs de cette disposition, estimez-vous qu'elle vise à prévenir les désavantages auxquels pourraient se heurter les nouvelles formations politiques, plutôt qu'à prévoir un seuil fantaisiste?

**M. Kingsley:** L'enregistrement comporte des avantages, comme il y a aussi des avantages à ne pas être pleinement enregistré à un moment donné. Selon moi, il est un peu plus avantageux d'être un parti enregistré, et c'est la raison pour laquelle les gens cherchent à obtenir l'enregistrement de leur parti; ils peuvent ainsi émettre des reçus pour crédit d'impôt et obtenir du temps d'antenne gratis pendant les campagnes électorales.

**Le sénateur Baker:** Ayant siégé pendant 28 ans et demi à la Chambre des communes, je dois dire que votre bureau a très bien fait les choses. C'est le sentiment général qui prévaut chez les députés, au sujet de la façon dont votre bureau procède, et je suppose qu'en tant que directeur de ce bureau, vous pouvez vous en attribuer une part du mérite.

Cela dit, vous disiez, en réponse à la question du sénateur Beaudoin, que le projet de loi ne vous confère pas de nouveaux pouvoirs. Je me demande, dans ce cas, ce qui explique les modifications apportées à la partie de la loi concernant les poursuites, plus précisément le délai. Pourriez-vous expliquer brièvement les changements qui figurent à la page 99 du projet de loi, soit l'article 511 et les paragraphes 514(1) et (3)? Ces dispositions créent de nouveaux pouvoirs concernant les mandats de perquisition et les poursuites. Pourquoi vous faut-il sept ans pour décider s'il y a lieu d'intenter des poursuites? Ne vous paraît-il pas étrange qu'une personne puisse en avoir fini de la politique et des contributions à des partis politiques et faire tout de même l'objet, sept ans plus tard, de poursuites? Quelle est la raison d'être de ces dispositions?

**M. Kingsley:** Si je puis me permettre, je demanderai à M. Sprague de répondre en partie à votre question. Je tiens cependant à préciser que, dans mon esprit, la question du sénateur Beaudoin visait le directeur général des élections. J'ai expliqué les pouvoirs supplémentaires conférés au commissaire. J'ai dit que ces pouvoirs avaient existé jusqu'en 1999 et que, supprimés à la



those powers. In terms of getting additional powers, the commissioner is getting what he used to have in terms of search warrant powers.

In respect of additional time frames, Mr. Sprague will answer that part.

**Mr. James Sprague, Senior Practitioner and General Counsel, Elections Canada:** The expanded period is a practical matter. Under the current act, the limitation period for bringing a prosecution is 18 months after the commission of the offence. Under the new act, however, there can be incidents where there will not be any reasonable opportunity to do so.

**Senator Baker:** Are you referring to summary conviction or indictable offences?

**Mr. Sprague:** This applies to all offences, whether one goes by summary or indictment. Under the proposed bill, the donation caps are worded on an annual basis. A person may give only so much money per year to a candidate. The main method the commissioner will have for discovering a breach of the annual cap is in the returns. A candidate will not make a return until after there is an election. If the act had kept the prosecution limitation period at 18 months after commission of the offence, a person could give \$3 million to a prospective candidate in year one, hoping the next election would not be called until four years from now.

When the election is over, the candidate could report, "I received a \$3-million contribution from someone four years ago. Thank you very much, Mr. Commissioner. Good luck in prosecuting that." The period had to be adjusted to allow time for those annual caps to be captured in the election reports by the commissioner.

The second corollary question you asked was, why seven years? That was a rough mathematical calculation. If someone gives a contribution in year one, there would be an election within four or five years thereafter. Then there is a six-month reporting period to file and then a six-month period to investigate and to lay the charges. That would bring us to approximately six and a half years — which was rounded to seven, as I understand it.

**Senator Baker:** There is also a section there regarding a commissioner's certificate. I just discovered this as I was looking through it. The wording in the limitation period and in the commissioner's certificate is the same — word for word — as the wording in the 1991 version of the Environmental Protection Act. It was also put in the Fisheries Act for prosecutions on deleterious substances going in rivers.

The history of that wording within an enactment of Parliament has faced enormous problems in case law. As you know, under the Interpretation Act, section 34 states that the Interpretation Act shall apply to all enactments. "Enactments" are defined as

faveur d'une modification de la loi, ils étaient aujourd'hui rétablis. Le commissaire récupère les pouvoirs qu'il possédait en matière de mandat de perquisition.

En ce qui concerne les délais supplémentaires, M. Sprague vous répondra.

**M. James Sprague, juriste-expert et conseiller juridique, Elections Canada:** La prolongation de délai répond à des exigences pratiques. En vertu de la loi actuelle, une poursuite doit être intentée dans les 18 mois suivant la perpétration d'une infraction. Toutefois, la nouvelle loi prévoit que certains cas n'offrent pas de possibilités raisonnables d'intenter des poursuites dans ce délai.

**Le sénateur Baker:** Faites-vous référence aux cas de procédure sommaire ou de mise en accusation?

**M. Sprague:** Cela s'applique à toutes les infractions, qu'il s'agisse d'infractions donnant lieu à une déclaration de culpabilité par procédure sommaire ou à une mise en accusation. En vertu du projet de loi, les limites applicables aux dons sont établies sur une base annuelle. Une personne ne peut pas donner plus qu'un certain montant par année à un candidat. Les déclarations constituent le principal moyen, pour le commissaire, de découvrir les infractions à la règle du plafond annuel. Un candidat ne produira pas de déclaration après la tenue d'élections. Si le délai pour intenter une poursuite avait été maintenu à 18 mois après la perpétration de l'infraction, une personne pourrait donner trois millions de dollars à un candidat en puissance au cours d'une année, tout en espérant que les élections suivantes ne soient pas déclenchées avant quatre ans.

Une fois les élections passées, le candidat pourrait déclarer: «J'ai reçu une contribution de trois millions de dollars de quelqu'un il y a quatre ans. Merci beaucoup, monsieur le commissaire. Bonne chance si vous décidez d'intenter une poursuite à ce sujet.» Le délai a été modifié pour permettre que les plafonds annuels soient inclus dans les rapports d'élection.

La seconde question corollaire que vous avez posée concernait le délai de sept ans. C'est le résultat d'un calcul mathématique approximatif. Une personne peut faire une contribution au cours de la première année, mais il y aura des élections quatre ou cinq ans après. Suivent un délai de six mois pour présenter le rapport et un autre délai de six mois pour faire enquête et porter des accusations. En tout, cela représente environ six ans et demi, d'où le chiffre rond de sept ans.

**Le sénateur Baker:** Il y a aussi un article concernant un certificat du commissaire. Je l'ai constaté en faisant la lecture du projet de loi. Le libellé concernant le délai et le certificat du commissaire est le même, mot pour mot, que le libellé de la version de 1991 de la Loi sur la protection de l'environnement. Le même libellé figure dans la Loi sur les pêches, relativement aux poursuites concernant les rejets de substances nocives dans les cours d'eau.

Ce libellé dans une loi du Parlement a soulevé d'énormes problèmes en droit jurisprudentiel. Comme vous le savez, l'article 34 de la Loi d'interprétation stipule que la Loi d'interprétation s'applique à tous les textes. Les «textes» sont définis comme des

acts of Parliament or regulations of Parliament as they pertain to indictable and summary conviction offences. The Criminal Code shall apply in that section unless otherwise provided for in the enactment. You have otherwise provided for that here — seven years and a certificate.

There have been two classic cases on the problems with this wording. One is called *West Fraser Mills Limited*, British Columbia, Court of Appeal, 1994. The lower courts in British Columbia had said, “This means that the commissioner has to provide awareness of the event in order to bring an action.” In this section, you have said that the commissioner must be aware of the event in order for any action to be brought under the act. That is what the lower court said. The Court of Appeal in British Columbia in 1994 struck it down and said no because they looked at what was in the act before and no such certificate was there before.

Then you go to 2001 and a case called *R. v. Gateway Industries Ltd.* in Manitoba. The Court of Queen’s Bench ruled and has successively ruled the same way for the last three years. Until about three months ago, *Gateway* was still there. That court has ruled that a commissioner’s awareness must be proven for each case.

The courts all went back to these committee hearings and the House of Commons and to the minister and asked about their intent, their reason for doing this. Of course, they could not find anything. No one said anything.

The purpose of my question now is to get on the record the intent of this legislation — because the response will be used, I can assure you, if ever a prosecution is brought.

I am also puzzled about some of the wording. The commissioner institutes a “prosecution” here. In other acts, the wording is institutes a “proceeding.” I do not know why you would use the word “prosecution.”

Proposed section 514.(1) make no sense at all, but let me ask this simple question: Is it then your understanding and the intent of the legislation that, in each case of prosecution under this act, a certificate of commissioner’s awareness has to be produced before a prosecution can be initiated in the courts?

**Mr. Sprague:** I will back up a bit. The big issue in the debate between the B.C. courts and the Manitoba courts is whether you need a certificate to prosecute when the very minimum time period will not have expanded.

**Senator Baker:** It is two years under that act.

**Mr. Sprague:** The B.C. court’s position was, essentially, if there is a minimum period of two years, then the purpose of the certificate is to expand the time because the commissioner would not have known about the incident until later. Therefore, the time period will not start to run until he knows of it. However, if he knew about it right from the beginning and it has only been two years, the prosecution would automatically fall within the period. Therefore, as long as the prosecution is brought within that minimum period, we do not need the certificate because, logically,

lois ou des règlements du Parlement concernant les infractions donnant lieu à une mise en accusation ou à une procédure sommaire. En vertu de cet article, le Code criminel s’applique, à moins d’indication contraire du texte. Le projet de loi prévoit autre chose, soit un délai de sept ans, et un certificat.

Il y a eu deux affaires classiques portant sur les problèmes de libellé. La première, l’affaire *West Fraser Mills Limited*, a été portée devant la Cour d’appel de la Colombie-Britannique, en 1994. Les tribunaux inférieurs de la Colombie-Britannique avaient statué que le commissaire devait établir sa connaissance de l’événement pour pouvoir intenter une poursuite. Dans cet article, vous dites que le commissaire doit avoir connaissance de l’événement pour qu’une action puisse être intentée en vertu de la loi. C’est ce qu’a dit le tribunal inférieur. En 1994, la Cour d’appel de la Colombie-Britannique a invalidé cette décision, en se fondant sur le contenu de l’ancienne loi, qui ne prévoyait aucun certificat.

Puis il y a eu au Manitoba, en 2001, l’affaire *R. c. Gateway Industries Ltd.* La Cour du Banc de la Reine a rendu une décision qui a prévalu pendant trois ans. La décision rendue dans cette affaire a prévalu jusqu’à il y a trois mois. La cour avait statué qu’il devait être démontré, dans chaque cas, que le commissaire était au courant.

Les tribunaux se sont tous tournés vers les audiences de comité, vers la Chambre des communes et vers le ministre pour connaître leur intention, la raison de leur action. Bien entendu, ils n’ont rien trouvé. Personne n’a rien dit.

Si je pose cette question, c’est pour que l’objet du projet de loi soit bien clair, car vous pouvez être certain qu’on invoquera la réponse en cas de poursuites.

Je m’interroge au sujet du libellé. En vertu du projet de loi, le commissaire institue une «poursuite». Les autres lois parlent de «procédure». Je m’interroge sur la raison de l’emploi du mot «poursuite».

Le paragraphe 514.(1) n’a aucun sens; quoi qu’il en soit, permettez-moi de poser la simple question suivante: d’après ce que vous avez compris, le projet de loi exige-t-il que, pour chaque cas de poursuite en vertu de la loi, un certificat du commissaire soit établi avant que la poursuite puisse être engagée?

**M. Sprague:** Permettez-moi de revenir un peu en arrière. Le principal sujet de débat entre les cours de la Colombie-Britannique et les cours du Manitoba concerne la nécessité d’avoir un certificat pour intenter une poursuite à en l’absence de prolongation du délai minimum.

**Le sénateur Baker:** La loi prévoit deux ans.

**M. Sprague:** La cour de la Colombie-Britannique a jugé que, fondamentalement, s’il y a un délai minimum de deux ans, le certificat a pour but de prolonger ce délai parce que le commissaire n’aurait pas pris connaissance de l’incident plus tôt. Par conséquent, le délai ne commence pas à courir tant que le commissaire n’est pas informé de la situation. Si, toutefois, il avait été informé de la situation dès le départ et que seulement deux ans s’étaient écoulés, la poursuite serait automatiquement intentée à l’intérieur du délai de deux ans. Aussi, tant que la poursuite est



if the commissioner knew about the offence the minute it was committed, the prosecution would still be within the period. Therefore, logically, we do not need the certificate.

The Manitoba courts took a more legalistic approach and said, "We do not care if you can logically figure out that it is impossible for him not to fall within the period; we think you need the certificate." That was essentially it.

What is the purpose of the certificate? The purpose is evidentiary because we have a provision that says the time limit starts to run from the time the commissioner first becomes aware of the offence. How does anyone know when the commissioner first becomes aware of the offence without calling the commissioner as a witness in the proceeding and asking, "Mr. Commissioner, when did you first read about this in the newspaper or when was your first suspicion?"

The way the Canada Elections Act is set up, we only have one commissioner. We may have many prosecutions and he might get rather tired running from court to court saying when he first became aware of this. Therefore the purpose of this clause is to provide the means whereby the commissioner can establish, through hearsay evidence, a written document: "I first became aware of this on March 15 when I saw it in the newspaper."

This document can be brought to the court rather than hauling the commissioner in to court. The document can be put in front of the court and the court can then rely on this in the absence of any evidence to the contrary because it is not determinative. It is not creating the method for the commissioner to automatically create his own limitation periods. This is just if there is no evidence that establishes that it actually came to his knowledge some other time, the certificate stands on its own, and they can accept it even though it is hearsay evidence. Therefore, it is really just evidentiary. It is to allow the courts to be able to determine when did the commissioner first become aware of the subject matter of the facts in the matter without having the commissioner there personally to give it to them.

In prosecutions under this bill, probably the conservative method would be always to file the certificate to deal with the problem raised.

**Senator Baker:** Mr. Sprague, I am very impressed with your answer. You are very knowledgeable in this area, there is no doubt about that. However, you have not answered my question. He has not answered my question, Mr. Chairman, and of course we cannot force him to answer the question as to whether or not proof of the commissioner's awareness of the facts are necessary in order to have jurisdiction. I just used the word "jurisdiction."

**Mr. Sprague:** The certificate is the proof absent anything else.

intentée à l'intérieur de ce délai, il n'est pas nécessaire d'avoir de certificat car, logiquement, si le commissaire était au courant de l'infraction à partir du moment où elle a été perpétrée, la poursuite serait de toute façon intentée à l'intérieur de la période. C'est pourquoi, logiquement, le certificat n'est pas nécessaire.

Les tribunaux du Manitoba ont adopté une approche plus legaliste. Pour eux, peu importe qu'on déduise logiquement l'impossibilité, pour le commissaire, de ne pas agir à l'intérieur du délai, le certificat demeure nécessaire. C'est, essentiellement, la position adoptée par ces tribunaux.

Quelle est l'utilité du certificat? C'est un document qui fait preuve, car une disposition prévoit que le délai commence à courir à partir du moment où le commissaire prend connaissance de l'infraction. Comment peut-on savoir à partir de quel moment le commissaire a eu connaissance de l'infraction, sans avoir à le convoquer comme témoin au cours de la procédure pour lui demander quand il a pris connaissance pour la première fois de l'infraction dans les journaux ou quand il en a soupçonné l'existence?

Selon la Loi électorale du Canada, il n'y a qu'un seul commissaire. Il peut y avoir de nombreuses poursuites, et il peut devenir fastidieux, pour le commissaire, d'aller d'un tribunal à l'autre pour faire savoir quand il a pris connaissance de la situation. Cette disposition vise donc à permettre au commissaire d'établir, sur la base d'allégations, un document indiquant qu'à une date donnée il a pris connaissance d'une infraction dans un journal.

Ce document peut être produit en cours, en lieu et place de la comparution du commissaire. Le document peut être montré à la cour, et, à défaut de toute preuve contraire, la cour peut se fonder sur ce document, parce qu'il n'est pas déterminant. Le commissaire ne dispose pas pour autant d'une méthode lui permettant de créer automatiquement ses propres délais. Ce document est utilisé seulement en l'absence de preuve permettant d'établir que le commissaire a pris connaissance de la situation à un autre moment; le certificat s'impose de lui-même, et les tribunaux peuvent l'accepter, même s'il repose sur des allégations. En fait, le document n'est qu'un élément de preuve. Il vise à permettre aux tribunaux d'établir à partir de quel moment le commissaire a pris connaissance de l'affaire dont ils sont saisis, sans que ce dernier n'ait à venir en témoigner personnellement.

En cas de poursuites en vertu du projet de loi, la méthode classique consisterait probablement à toujours déposer un certificat relatif au problème soulevé.

**Le sénateur Baker:** Monsieur Sprague, votre réponse m'a beaucoup impressionné. Vous connaissez très bien le sujet, cela ne fait aucun doute. Toutefois, vous n'avez pas répondu à ma question. Monsieur le président, il n'a pas répondu à ma question et nous ne pouvons évidemment pas le forcer à nous dire si la preuve que le commissaire a pris connaissance des faits est nécessaire pour qu'il ait compétence. J'emploie seulement le mot «compétence.»

**M. Sprague:** À défaut d'autre chose, le certificat fait foi.

**Senator Baker:** Yes, but are you saying, then, that proof of the commissioner's awareness — be it in the form of a certificate or a letter or evidence by the commissioner, him or herself — is necessary in order to initiate a proceeding in the court?

**Mr. Sprague:** Are you saying that if there was no certificate? The certificate is some evidence.

**Senator Baker:** Of course. However, the wording you have here is, "...after the day on which the Commissioner becomes aware of the facts giving rise to the prosecution." A prosecution for an offence under this act must be instituted within 18 months after the day on which the commissioner "became aware of the facts giving rise..." There is, therefore a judicial prerequisite there that there must be proof of the commissioner's awareness.

Am I correct or am I not correct, Mr. Sprague? Does there need to be proof of the commissioner's awareness in order to initiate a proceeding?

**Mr. Sprague:** It will bring you back to that logical conundrum. The conservative approach will probably be that you will always want some proof to establish when the limitation period starts to run. That is the conservative approach. Since the act provides the means for that proof to be provided easily through the certificate, that is the method you should use.

If the circumstance should arise at some time where, for some bizarre reason, there is no certificate, or the commissioner says, "I cannot remember for the life of me when this first arose," then you could fall back on the B.C. Court of Appeal's approach to say, "Well, when did the act take place? The act took place on March 1. What date is this? It is now one year later." That is less the 18 months, but that is for the courts to decide.

**Senator Baker:** Exactly, Mr. Sprague. That was in 1994. Do you think that the judgment of the Manitoba Court of Queen's Bench in 2001 and 2002 will trump the judgment of the B.C. Court of Appeal in 1994?

**Mr. Sprague:** If it is a pure matter of speculation, the B.C. Court of Appeal's decision appears more logical to me. However, it has been a long time since any court has done exactly what I said because I thought it was logical.

**Senator Baker:** Normally, this is not a problem because, of course, if you do not have the commissioner's awareness in the other acts then you could proceed by indictment if there is no prejudice to the person charged. In other words, before plea, you could change it. That is the way it operates. In this case, however, what they have done is put this requirement of awareness in for any prosecution.

It is a very interesting matter that is raised here. I am sorry to subject you to this intricate examination of wording, but these are problems that come up in this committee on a continual basis.

**Mr. Sprague:** Another consideration when you are drafting, you are balancing interests. The commissioner's knowledge and awareness of the facts is there is to provide a shorter period as

**Le sénateur Baker:** Oui, mais ce que vous dites, dans ce cas, c'est que la preuve, sous forme de certificat, de lettre ou de témoignage, que le commissaire a pris connaissance de la situation, est nécessaire pour qu'une poursuite puisse être intentée?

**M. Sprague:** Voulez-vous dire s'il n'y avait pas de certificat? Le certificat a valeur de preuve.

**Le sénateur Baker:** Bien sûr. Toutefois, le projet de loi stipule: «suivant la date à laquelle le commissaire a connaissance des faits qui [...] donnent lieu» (à la poursuite). Une poursuite pour infraction à la loi doit être instituée dans les 18 mois suivant la date à laquelle le commissaire «a connaissance des faits qui lui donnent lieu [...]». Il doit donc y avoir, en droit, une preuve que le commissaire a eu connaissance des faits.

Ai-je raison ou tort, monsieur Sprague? Doit-il exister une preuve que le commissaire a pris connaissance des faits pour qu'une poursuite puisse être intentée?

**M. Sprague:** Cela nous ramène à l'énigme logique. Selon l'approche classique, on se fondera sur une preuve quelconque pour établir à partir de quel moment le délai commence à courir. C'est l'approche classique. Puisque la loi fournit les moyens d'établir aisément cette preuve par certificat, c'est la méthode qu'il convient d'utiliser.

Si, pour une raison inusitée, il n'y avait aucun certificat ou que le commissaire déclarait être dans l'impossibilité de se souvenir quand il a pris connaissance de la situation, on pourrait alors s'en remettre à l'approche de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique et se demander: «Quand l'acte a-t-il été commis? Il a été commis le 1er mars. Combien de temps s'est-il écoulé depuis? Un an.» Il faudrait donc soustraire cette période, mais ce serait aux tribunaux de décider.

**Le sénateur Baker:** Exactement, monsieur Sprague. C'était en 1994. Croyez-vous que le jugement rendu par la Cour du Banc de la Reine du Manitoba en 2001 et 2002 prévaudrait sur le jugement rendu par la Cour d'appel de la Colombie-Britannique en 1994?

**M. Sprague:** Dans une optique purement hypothétique, la décision de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique me semble plus logique. Mais il y a bien longtemps qu'un tribunal a fait exactement ce qui me semblait logique.

**Le sénateur Baker:** Normalement, cela ne pose pas de problème car, bien sûr, si les autres lois n'exigent pas la prise de connaissances par le commissaire, il est alors possible de procéder par voie de mise en accusation si cela n'est pas préjudiciable à l'accusé. Autrement dit, avant le plaidoyer, vous pourriez procéder à un changement. C'est ainsi que les choses se font. Dans ce cas, cependant, la prise de connaissances est exigée pour toute poursuite.

La question soulevée ici est très intéressante. Je regrette de vous imposer un examen aussi fouillé du libellé, mais c'est le genre de problèmes dont le comité est constamment saisi.

**M. Sprague:** Les rédacteurs doivent aussi assurer l'équilibre des intérêts. La prise de connaissances des faits par le commissaire permet également d'écourter le délai. Les rédacteurs auraient pu



well. The drafters could have asked what is the maximum period of time — seven years is how it is usually calculated. That is the time from the first commission of an offence to the logical period where a prosecution could be launched. We could make it a pure seven-year time period. That will expose everyone to a limitation period of seven years across the board.

However, the 18 months serves as a lessening, so that the commissioner will be required when he first becomes aware of a subject matter to initiate an investigation and not sit and allow a potentially accused person to lose his evidence and so forth by the passage of time. The 18 months serves to require the commissioner the minute that he first finds out about the facts to start an investigation and not allow time to run that might erode the evidentiary base.

The seven years is there to provide a maximum limit so that there is some protection for people after a certain time that may be very difficult for them to prove their innocence in a case.

**Senator Baker:** That is the problem under the Charter. That is why we have requirements.

**Senator Beaudoin:** You may always solve a problem under the Charter.

**Senator Baker:** Let me suggest that anyone reading this bill will find that this is an excellent section 7 argument under the Charter, abuse of process if they cannot produce the commissioner's awareness. It is outside the jurisdiction of the court to even hear the case.

**The Chairman:** Senator Baker, are you just about finished?

**Senator Baker:** I am not even half-way there, but that is okay. You can let it go. The other two clauses are interesting. We could perhaps suggest wording changes when the bill comes back again at some future date.

**The Chairman:** We could alternatively take it up with the officials when we have them back tomorrow, if you want.

**Senator Baker:** I think Mr. Sprague is perhaps more in tune.

**Senator Grafstein:** I am interested in the before and after. You heard my question to Ms. McDonough about the money. Let us follow the money. Tell us, first so we have an idea, what happens to the various parties before and after? In other words, if you take this year's intake by each of the parties, what will be the difference between the year before this legislation and the first year after it in terms of benefit to the parties in dollar terms?

How much now, how much after? Just take us through the parties: The Liberals, the Canadian Alliance, the Progressive Conservatives, the Bloc and the NDP.

**Mr. Kingsley:** Mr. Chairman, we can provide you with the last year for which we have numbers, which is not 2003 because we have not yet received the reports. We have not even received the reports for 2002, if I remember correctly.

**Senator Grafstein:** Check them to the first year thereafter.

se demander quel est le délai maximal, et on calcule habituellement un délai de sept ans. C'est le temps qui s'écoule entre la première perpétration d'une infraction et le moment logique où une poursuite peut être intentée. Nous pourrions nous en tenir à un délai de sept ans, auquel tout le monde serait assujéti.

Toutefois, la période de 18 mois sert à réduire le délai, de sorte que le commissaire soit tenu de lancer une enquête dès qu'il prend connaissance des faits, au lieu de ne rien faire et de laisser le temps effacer les preuves. La période de 18 mois oblige le commissaire, dès qu'il prend connaissance des faits, à lancer une enquête, pour éviter que le passage du temps n'érode la preuve.

Le délai maximum de sept ans vise à assurer une certaine protection aux personnes, pour qui il pourrait être difficile, après un certain temps, de prouver leur innocence.

**Le sénateur Baker:** C'est le problème que pose la Charte. C'est pourquoi il existe des exigences.

**Le sénateur Beaudoin:** Vous pouvez toujours résoudre un problème en vertu de la Charte.

**Le sénateur Baker:** Quiconque lit le projet de loi se rend compte que le sujet se prête très bien à l'invocation de l'article 7 de la Charte, qui concerne les abus, dans les cas où il est impossible d'établir que le commissaire a pris connaissance des faits. La cour n'aura même pas compétence pour entendre l'affaire.

**Le président:** Sénateur Baker, avez-vous terminé?

**Le sénateur Baker:** Je n'ai pas encore dit la moitié de ce que j'avais à dire, mais ça va. Ça suffira. Les deux autres articles sont intéressants. Nous pourrions peut-être proposer des amendements au libellé lorsque le projet de loi nous reviendra plus tard.

**Le président:** Si vous le voulez, nous pourrions en parler aux fonctionnaires lorsqu'ils reviendront demain.

**Le sénateur Baker:** Monsieur Sprague est peut-être mieux placé.

**Le sénateur Grafstein:** Je m'intéresse à l'avant et à l'après. Vous avez entendu ma question à Mme McDonough au sujet de l'argent. Revenons-y. Dites-nous d'abord, pour que nous en ayons une idée, ce qui arrive aux divers partis avant et après? Autrement dit, en ce qui concerne les rentrées de fonds de chaque parti, quelle sera la différence entre l'année qui précède l'entrée en vigueur du projet de loi et la première année qui la suivra?

Quel sera le montant maintenant et après? Passons les partis politiques en revue: les libéraux, l'Alliance canadienne, les progressistes-conservateurs, le Bloc et le NPD.

**M. Kingsley:** Monsieur le président, nous pouvons vous donner l'information concernant la dernière année pour laquelle nous avons les chiffres, et ce n'est pas 2003, car nous n'avons pas encore reçu les rapports. Nous n'avons même pas reçu les rapports de 2002, si je me souviens bien.

**Le sénateur Grafstein:** Vérifiez à compter de la première année.

**Mr. Kingsley:** I will ask Ms. Vézina, who is a director of election financing, to respond to your question.

**Senator Grafstein:** I am just looking for a rounded number. I am not looking for precision, but just before and after for each of the parties.

**Ms. Janice Vézina, Senior Director of Election Financing, Elections Canada:** Honourable senators, we have looked at the numbers as they were submitted to Elections Canada in the fiscal reports of the parties. We created what we called a four-year election cycle. The reality was, between 1997 and 2000, it was only three years — two non-elections, and one election. Thus, we created a fourth year based on the average of 1998-99. Thus, we have a hypothetical four-year election cycle.

When we apply the \$5,000 limit from individuals to the parties, we factor in estimates on the increasing contributions due to the enhanced tax credit. That was an estimate from the Department of Finance. We also calculated the 60 per cent reimbursement of election expenses versus 22.5 per cent. In addition, we calculated the subsidy at \$1.75 per valid vote obtained in the 2000 general election. We measured that against the contributions and election expenses that would have been collected in that hypothetical four years with the act as currently written.

The difference that we calculated — and these are just estimates — is basically a \$41 million gain over the four years. In other words, there is more inflow than there are lost contributions. Again, this is a model that we have built and is not the reality.

**Mr. Kingsley:** For the parties that you were asking for —

**Senator Grafstein:** They are the Liberals, the Alliance, the Bloc Québécois, the NDP and the Conservatives, and not necessarily in that order. The reference is in the order of dollars.

**Ms. Vézina:** First, we calculated that no one would lose in this scenario.

**Senator Grafstein:** Could we have the numbers before and after?

**Ms. Vézina:** We estimated that the Bloc would be ahead by \$10 million, the Alliance by \$17.7 million, the Liberals by \$6.5 million, the NDP by \$4 million, and the Progressive Conservatives by \$3 million ahead. That would be in a four-year cycle, including the election.

**Senator Grafstein:** To be fair, the Canadian Alliance would be the largest beneficiary at \$17.7 million. The Bloc would be the second largest beneficiary at \$10 million. The Liberals would be the third at \$6.5 million. The NDP would be fourth at \$4 million, and the Progressive Conservatives in fifth at \$3 million. Is that correct?

**Ms. Vézina:** Yes, that is correct.

**M. Kingsley:** Je vais laisser Mme Vézina, qui est directrice du financement des élections, répondre à votre question.

**Le sénateur Grafstein:** Je veux simplement un chiffre approximatif. Je ne demande pas de chiffre précis, mais je veux simplement savoir ce qu'il en est avant et après pour chaque parti.

**Mme Janice Vézina, directrice principale, Financement des élections, Élections Canada:** Honorables sénateurs, nous avons examiné les chiffres soumis à Élections Canada dans les rapports financiers des partis. Nous avons créé ce qu'on appelle un cycle électoral de quatre ans. En fait, entre 1997 et 2000, soit sur une période de trois ans, il y a eu deux années sans élections et une année d'élections. Nous avons donc créé une quatrième année en nous fondant sur la moyenne de 1998-1999. Nous avons donc un cycle électoral hypothétique de quatre ans.

Lorsque nous appliquons la limite de 5 000 \$ applicable aux contributions des particuliers à des partis politiques, nous tenons compte des prévisions d'augmentation des contributions attribuables à l'augmentation du crédit d'impôt. Les estimations proviennent du ministère des Finances. Nous avons également retenu un taux de remboursement des dépenses électorales de 60 p. 100 plutôt que de 22,5 p. 100. De plus, nous avons calculé la subvention sur la base d'un montant de 1,75 \$ par vote valide obtenu aux élections générales de 2000. Nous avons établi nos calculs en fonction des contributions et des dépenses électorales qui auraient été enregistrées au cours des quatre années hypothétiques, sous la loi actuelle.

Le résultat obtenu, mais il ne s'agit que d'estimations, est un gain de 41 millions de dollars sur quatre ans. Autrement dit, il y a davantage de rentrées de fonds que de contributions perdues. Je répète qu'il s'agit d'un modèle, et non pas de la réalité.

**M. Kingsley:** En ce qui concerne les partis au sujet desquels vous demandiez...

**Le sénateur Grafstein:** Il s'agit des libéraux, de l'Alliance, du Bloc québécois, du NPD et des conservateurs, pas nécessairement dans cet ordre, mais dans l'ordre des montants respectifs.

**Mme Vézina:** Premièrement, nous avons constaté qu'aucun parti ne serait perdant en vertu de cette hypothèse.

**Le sénateur Grafstein:** Pourrions-nous connaître les montants avant et après?

**Mme Vézina:** Nous avons calculé que le Bloc enregistrerait un gain de 10 millions, l'Alliance, 17,7 millions, les libéraux, 6,5 millions, le NPD, 4 millions et les conservateurs, 3 millions, sur un cycle de quatre ans incluant l'année des élections.

**Le sénateur Grafstein:** L'Alliance canadienne serait le parti qui s'en tirerait le mieux, avec un gain de 17,7 millions de dollars. Le Bloc viendrait en deuxième place, avec 10 millions. Les libéraux en troisième, avec 6,5 millions. Le NPD quatrième avec 4 millions et les progressistes-conservateurs en cinquième place avec 3 millions. Est-ce exact?

**Mme Vézina:** C'est exact.



**Senator Grafstein:** I want these figures on the record so that the public understands what we are talking about. It will also be enlightening to members of the committee to understand where the net benefits are. That could be helpful.

I will go back to my line of questioning about the constitutionality of the provisions dealing with the individual contributions of \$5,000 and the limitation on corporations, unions, and associations of \$1,000.

First, the minister seemed to indicate — although I have not yet read through the transcript — that this would be equalized in some fashion because of the various provisions dealing with corporations and unions. When I looked at the act, after his evidence today, I thought it was the reverse such that individuals could contribute \$15,000 in one year to a party. Corporations would be limited nationally to \$1,000 per year. The provision dealing with contributions to the party and to a candidate, et cetera would allow for an individual to give up to \$15,000 in one year of the three categories. Is that right?

**Mr. Kingsley:** Before I ask Mr. Sprague to answer, I want to ensure that, because this is on the record, it is clear that the numbers we provide are hypothetical and they are in order of size.

I want to make an additional statement that I made at the House Committee on Procedure and Affairs. It is evident to us that we do not know the full picture of financing politics in this country. I am speaking as the federal Chief Electoral Officer. We cannot get a clear picture of this based on the reporting requirements that exist for candidates, local associations have none and parties, at the present time. We are talking about the black hole of election financing that has existed for years.

It is not possible for us to stake our reputation on these numbers without people realizing that they are hypothetical and so too the hypotheses that were built around them.

**Senator Grafstein:** Mr. Kingsley, I appreciate everything you say. I agree that it is dangerous to let loose conclusions of numbers. However, on the other hand, it is important for senators to be aware of, as best we can, a rough calculation subject to many changes in terms of order of magnitude and, obviously, with all of the things that you caveat.

I am not seeking to pump up a number. Rather, I am simply attempting to give the committee a sense of what we are talking about as it applies to the public and the public purse.

**Mr. Kingsley:** I agree with that, senator. I make my point because it is part of the record. Certainly, you are entitled to answer the question. That is why we have answered it as best we can. I want all honourable senators to appreciate that.

Perhaps Mr. Sprague could answer your question as well as it relates to the limits under the bill.

**Le sénateur Grafstein:** Je veux que ces chiffres figurent au compte-rendu pour que le public comprenne ce dont nous parlons. Cela aidera également les membres du comité à voir où sont les gains nets. Ce pourra être utile.

Je reviens à mes questions concernant la constitutionnalité des dispositions relatives aux contributions de 5 000 \$ faites par des particuliers et à la limite de 1 000 \$ imposée aux contributions des personnes morales, syndicats et associations.

Premièrement, le ministre a semblé dire, mais je n'ai pas encore lu le compte-rendu, que les choses s'égaliseraient d'une certaine façon, en raison des diverses dispositions qui concernent les personnes morales et les syndicats. En examinant le texte du projet de loi, après la comparution du ministre aujourd'hui, je me suis dit que c'était l'inverse, les particuliers pouvant donner à un parti jusqu'à 15 000 \$ au cours d'une année. Les sociétés verraient leurs contributions nationales limitées à 1 000 \$ par année. Les dispositions relatives aux contributions à un parti et à un candidat, notamment, permettraient à un particulier de donner jusqu'à 15 000 \$ par année dans les trois catégories. Est-ce exact?

**M. Kingsley:** Avant de demander à M. Sprague de vous répondre, je veux m'assurer, puisque cela figure au compte-rendu, qu'il est bien clair que les chiffres que nous vous communiquons sont hypothétiques et par ordre d'importance.

Je voudrais également répéter ce que j'ai déjà dit au Comité de la procédure et des affaires de la Chambre des communes. Il est évident que nous n'avons pas toutes les données concernant le financement des partis politiques au pays. Je parle en ma qualité de directeur général des élections. Nous ne pouvons avoir une idée précise sur la base des exigences redditionnelles applicables aux candidats, les associations locales n'étant assujetties à aucune règle, et aux partis. Nous parlons du trou noir du financement des élections qui existe depuis des années.

Nous ne pouvons pas mettre notre réputation en jeu sur la base de ces chiffres sans que les gens sachent bien qu'ils n'ont qu'un caractère hypothétique, de même que les renseignements qui s'y rattachent.

**Le sénateur Grafstein:** Monsieur Kingsley, je prends bonne note de tout ce que vous dites. Je suis d'accord qu'il est risqué de tirer des conclusions sur les chiffres. Mais, d'autre part, il est important que les sénateurs puissent avoir des chiffres approximatifs, étant entendu que ces chiffres peuvent varier en importance, et compte tenu des réserves que vous avez formulées.

Je ne cherche pas à gonfler les chiffres. Je veux simplement que le comité ait une idée de ce dont il est question, puisque cela concerne le public et les deniers publics.

**M. Kingsley:** Je suis d'accord, sénateur. J'ai apporté cette précision parce que les chiffres vont paraître au compte-rendu. Vous avez certainement droit à une réponse. C'est pourquoi nous avons répondu à la question de notre mieux. Je tenais à le dire à tous les honorables sénateurs.

M. Sprague pourrait peut-être répondre à votre question, puisqu'il s'agit des limites prévues en vertu du projet de loi.

**Mr. Sprague:** As I understand the question, it is simple. Basically, if I am an individual and I want to give the maximum amount of money I can in one year, how much can I give? I am a supporter of one particular party; I am not someone who supports many parties.

From my understanding of the bill, the maximum that I can give is \$5,000 in one year. I can divide that \$5,000 among any one of the registered parties, anyone who is purporting to be a candidate of that party, any of its registered electoral district associations and any of its nomination contestants. That is my \$5,000.

**Senator Grafstein:** I am looking at proposed section 405(1). Again, just to sum up and not to go through the provisions, if I am a dedicated member of the Liberal Party, I can choose in a particular year to give \$5,000 under clause 405(1)(a), another \$5,000 under 405(1)(b) and \$5,000 under (c).

**Mr. Sprague:** That is the difference. If you are only talking about supporting the liberals —

**Senator Grafstein:** — yes.

**Mr. Sprague:** Then you do not mix (a) and (b). Proposed section 405(1)(b) covers candidates who are not from registered parties. Proposed section 405(1)(a) states that your \$5,000 is to be given to all of the emanations of the Liberal Party. If, however, you are not a supporter of the Liberal Party and you are instead a supporter of independent candidates, you may give \$5,000 not per year but per election cycle to each independent candidate that you choose to endorse.

Let us say there are three independent candidates.

**Senator Grafstein:** Is that under (b)?

**Mr. Sprague:** That is under (b). Bear in mind that (b) and (a) never mix. If I am only supporting liberals, (c) can kick in but (c) only operates for leadership contests and there would not be a leadership contest each year.

**Senator Grafstein:** Is it fair to say that a corporation, a union or an association would be limited under those two categories — (a) and (c) — to \$1,000 in total?

**Mr. Sprague:** Corporations work in much the same way, except that their \$1,000 is to be divided between the local levels in a calendar year of a registered party. They cannot give to the registered party. Rather than \$5,000, if the corporation is a registered party supporter, they are allowed to give a maximum in one year of \$1,000 to be divided among the local level emanations of that registered party — the electoral district associations, candidates and nomination contestants.

**Senator Grafstein:** I understand. Does that include leadership?

**Mr. Sprague:** They cannot give to leadership at all.

**M. Sprague:** Si j'ai bien compris la question, la chose est simple. Supposons que je veuille faire la contribution maximale autorisée au cours d'une année; combien puis-je donner? J'appuie un parti, et non pas plusieurs.

Si j'ai bien compris le projet de loi, la contribution maximale que je peux faire au cours d'une année est de 5 000 \$. Je peux répartir ma contribution entre un parti enregistré, quiconque se présente comme candidat de ce parti, l'une ou l'autre de ses associations de circonscription enregistrées et n'importe lequel de ses candidats à l'investiture. Ces 5 000 \$ sont miens.

**Le sénateur Grafstein:** Je me contenterai de résumer, sans lire les articles en détail. Si je suis un membre du Parti libéral, je peux choisir, au cours d'une année donnée, de donner 5 000 \$ en vertu de l'alinéa 405(1)a), un autre 5 000 \$ en vertu de l'alinéa 405(1)b) et encore 5 000 \$ en vertu de l'alinéa c).

**M. Sprague:** C'est la différence. Si vous ne parlez que d'appuyer les libéraux...

**Le sénateur Grafstein:** ... oui.

**M. Sprague:** Alors vous ne mélangez pas les alinéas a) et b). L'alinéa proposé 405(1)b) vise les candidats qui ne sont pas rattachés à des partis enregistrés. L'alinéa 405(1)a) dit que votre contribution de 5 000 \$ va être répartie entre toutes les entités du Parti libéral. Si, par contre, vous n'êtes pas un partisan du Parti libéral et vous soutenez plutôt des candidats indépendants, vous pouvez donner 5 000 \$ non pas par année, mais par élection à chaque candidat indépendant de votre choix.

Disons qu'il y a trois candidats indépendants.

**Le sénateur Grafstein:** Est-il question de l'alinéa b)?

**M. Sprague:** En effet. Rappelez-vous que les alinéas b) et a) ne se mélangent jamais. Si je n'appuie que les libéraux l'alinéa c) peut s'appliquer, mais seulement pour les courses à la direction et il n'y aura pas une course de ce genre tous les ans.

**Le sénateur Grafstein:** Est-il juste de dire qu'une personne morale, un syndicat ou une association serait limité à 1 000 \$ aux termes de ces deux catégories — a) et c)?

**M. Sprague:** La même chose s'applique aux personnes morales, si ce n'est que leur contribution de 1 000 \$ doit être divisée entre les niveaux locaux d'un parti enregistré durant une année civile. Elles ne peuvent donner de l'argent au parti enregistré lui-même. Plutôt que 5 000 \$, si la personne morale appuie un parti enregistré, elle peut donner au maximum en une année 1 000 \$ qui seront divisés entre les entités locales de ce parti enregistré — les associations de circonscription, les candidats et les candidats à l'investiture.

**Le sénateur Grafstein:** Je comprends. Est-ce que cela englobe les candidats à la direction?

**M. Sprague:** Les personnes morales ne peuvent donner aux candidats à la direction.



**Senator Grafstein:** Right. In effect, if I compare a contribution to the party in a particular year, it would be that an individual could give \$10,000 should he or she choose or \$1,000. I am trying to compare the two classes: the individual versus the corporation, the unions and the associations.

**Mr. Sprague:** In my individual capacity, I could give \$5,000 and then as the corporation, I could give \$1,000. As the individual, I could give throw in another \$5,000, but only for a leadership race and one time only. As a corporation, I cannot give it at all. At the same time, when I am giving, I can give, as the individual, my \$5,000. I can then turn around and give another \$1,000 under my corporate guise. I incorporate myself and I am giving again as my corporation.

**Senator Robichaud:** In the case where a corporation makes a donation at the local level to a person seeking a nomination and he does not get the nomination, is that corporation allowed to make another contribution to the person who would get the nomination in that case?

**Mr. Sprague:** Yes, as one of the two corporate double-ups. If the corporation gives their \$1,000 in a calendar year to a nomination contestant and that person loses the nomination contest at the local level and does not become the candidate, then the corporation can give another \$1,000 to the candidate in that calendar year. They cannot save it up and give it the next year. It has to be within the same year.

**Senator Robichaud:** Senator Grafstein was saying that the individual can make two contributions, but so can the corporation; is that right?

**Mr. Sprague:** Yes, under certain circumstances.

**Senator Robichaud:** Both.

**Senator Grafstein:** It is one to five.

**Senator Robichaud:** It is, but you can make two fives and two ones.

**Mr. Kingsley:** To answer the question more directly, there is a difference between what individuals can do and what corporations and unions can do. There is a clear difference under this statute. They are not the same.

**Senator Grafstein:** Getting back to my earlier line of questioning, under section 3 of the Charter, association, religion and expression are, in effect, the highest hierarchy of rights in a hierarchy of rights because they are not subject to the notwithstanding clause. The *Oakes* case says they should be strictly construed when they are tampered with. You have heard my argumentation with respect to the constitutional interest of corporations, unions and associations — all different categories.

Are you comfortable, from a constitutional standpoint, that the objective meets the *Oakes* test, that the provision of \$1,000 versus \$5,000 meets the *Oakes* test as expressed in the *Figueroa*

**Le sénateur Grafstein:** C'est vrai. En fait, si je compare une contribution au parti durant une année donnée, un particulier pourrait donner 10 000 \$ ou 1 000 \$. J'essaie de comparer les deux catégories, soit d'une part, un particulier et d'autre part, une personne morale, un syndicat ou une association.

**M. Sprague:** À titre personnel, je pourrais verser 5 000 \$ et ensuite, en tant que personne morale, je pourrais verser 1 000 \$. En tant que particulier, je pourrais ajouter 5 000 \$ de plus, mais seulement pour une course à la direction donnée. En tant que personne morale, je ne peux pas verser de contribution dans ce cas-là. En même temps, je peux, en tant que particulier, verser 5 000 \$. Je peux ensuite verser 1 000 \$ de plus au nom de mon entreprise, la personne morale. Je me constitue en personne morale et je donne à nouveau à titre de personne morale.

**Le sénateur Robichaud:** Dans le cas où une personne morale fait un don au niveau local à une personne candidate à l'investiture qui n'obtient pas l'investiture, cette personne morale a-t-elle le droit de faire une autre contribution à celui ou celle qui obtiendra l'investiture dans ce cas-là?

**M. Sprague:** Oui, une personne morale peut parier sur deux candidats. Si elle verse 1 000 \$ durant une année civile à un candidat à l'investiture qui perd au niveau local et ne devient pas le candidat, elle peut ensuite donner 1 000 \$ de plus au candidat choisi durant cette année civile. La personne morale ne peut mettre cet argent de côté et le verser l'année suivante. Ce doit être durant la même année.

**Le sénateur Robichaud:** Le sénateur Grafstein disait que le particulier peut faire deux contributions, mais il en va de même de la personne morale, n'est-ce pas?

**M. Sprague:** Oui, dans certaines circonstances.

**Le sénateur Robichaud:** Les deux.

**Le sénateur Grafstein:** C'est du 1 pour 5.

**Le sénateur Robichaud:** Oui, mais il est possible de faire deux contributions de 5 000 \$ et deux de 1 000 \$.

**M. Kingsley:** Pour répondre à la question plus directement, il y a une différence entre ce que les particuliers peuvent faire et ce que les personnes morales et les syndicats peuvent faire. Il y a une différence claire en vertu de cette loi. Les dispositions ne sont pas les mêmes.

**Le sénateur Grafstein:** Pour en revenir à mes questions de départ, aux termes de l'article 3 de la Charte canadienne des droits et libertés, la liberté d'association, la liberté de religion et la liberté d'expression sont, en fait, les droits les plus importants parmi les droits conférés aux citoyens, car ils ne sont pas assujettis à la disposition d'exemption. L'affaire *Oakes* nous apprend qu'ils doivent être interprétés de façon stricte lorsqu'on y touche. Vous avez entendu mes arguments au sujet de l'intérêt constitutionnel des personnes morales, des syndicats et des associations — toutes les différentes catégories.

Êtes-vous persuadé, d'un point de vue constitutionnel, que l'objectif répond au critère énoncé dans l'arrêt *Oakes*, que la disposition prévoyant une contribution de 1 000 \$ pour une

case? I would like to elaborate, but I think you know what I am saying. I am doing it for the benefit of the chairman to get it on the record.

**Mr. Sprague:** Unfortunately, I am going to try to dodge that question, senator.

The reason I will dodge the constitutional question is that the Office of the Chief Electoral Officer is not a body that is set up to give constitutional law opinions. We would prefer that questions of this nature be directed to the Department of Justice rather than to us.

**Senator Grafstein:** I appreciate that.

**The Chairman:** Mr. Kingsley and group, I want to thank you very much.

**Hon. Senators:** Hear, hear!

**The Chairman:** Your participation has been enlightening and helpful in our deliberations. Thank you very much for coming.

**Mr. Kingsley:** Thank you for having invited us.

The committee adjourned.

---

OTTAWA, Wednesday, June 18, 2003

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-24, to amend the Canada Elections Act and the Income Tax Act (political financing), and Bill C-39, to amend the Members of Parliament Retiring Allowance Act and the Parliament of Canada Act (clause-by-clause); and met this day at 3:30 p.m. to give consideration to the bills.

**Senator George J. Furey (Chairman)** in the Chair.

[English]

**The Chairman:** Honourable senators, as you will have noticed from the agenda sent out, we intend to deal with two pieces of legislation today. We will begin today's meeting by continuing to hear witnesses on Bill C-24. Once we have finished with witnesses on C-24, we will proceed to clause-by-clause on Bill C-39.

Our first witness on Bill C-24 is Mr. Aaron Freeman, who represents the group Democracy Watch. We will then hear from the Canadian Council of Chief Executives represented by Mr. Stewart-Patterson, and finally we will hear from officials of the Privy Council office, Ms. Michèle René de Cotret and Mr. Stéphane Perrault.

Our first witness is Mr. Freeman. He is a board member of Democracy Watch and chair of the Money and Politics Coalition.

personne morale contre 5 000 \$ pour un particulier respecte le critère en question tel qu'exprimé dans l'affaire *Figueroa*? Je voudrais élaborer, mais je pense que vous comprenez ce dont je parle. Je le fais pour la gouverne du président pour que cela figure au compte rendu.

**M. Sprague:** Malheureusement, je vais devoir essayer d'éviter cette question, sénateur.

Je vais éviter la question constitutionnelle parce que le Bureau du Directeur général des élections n'est pas un organisme qui a été créé pour donner des avis juridiques sur le plan constitutionnel. Nous préfererions que les questions de cette nature soient adressées au ministère de la Justice plutôt qu'à nous.

**Le sénateur Grafstein:** Je comprends.

**Le président:** Je voudrais adresser tous nos remerciements à M. Kingsley et à son groupe.

**Des voix:** Bravo!

**Le président:** Votre participation nous a beaucoup éclairés et nous a été utile dans nos délibérations. Merci beaucoup d'être venus.

**M. Kingsley:** Merci de nous avoir invités.

La séance est levée.

---

OTTAWA, le mercredi 18 juin 2003

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, à qui a été renvoyée l'étude du projet de loi C-24, Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi de l'impôt sur le revenu (financement politique), et celle du projet de loi C-39, Loi modifiant la Loi sur les allocations de retraite des parlementaires et la Loi sur le Parlement du Canada (étude article par article) se réunit aujourd'hui à 15h30 pour étudier ces projets de loi.

**Le sénateur George J. Furey (président)** occupe le fauteuil.

[Traduction]

**Le président:** Mesdames et messieurs, comme vous l'aurez constaté dans l'ordre du jour que vous avez reçu, nous avons l'intention de traiter aujourd'hui de deux mesures législatives. Nous allons d'abord poursuivre l'audition de témoins sur le projet de loi C-24. Quand nous en aurons terminé, nous entamerons l'étude article par article du projet de loi C-39.

Le premier témoin que nous entendrons au sujet du projet de loi C-24 est M. Aaron Freeman, qui représente le groupe Démocratie en surveillance. Nous entendrons ensuite M. Stewart-Patterson, qui représente le Conseil canadien des chefs d'entreprise, et enfin nous entendrons des hauts fonctionnaires du Bureau du Conseil privé, soit Mme Michèle René de Cotret et M. Stéphane Perrault.

Notre premier témoin est M. Freeman. Il fait partie du conseil d'administration de Démocratie en surveillance et il est président de la coalition Money in Politics.



**Mr. Aaron Freeman, Board Member and Chair of the Money in Politics Coalition, Democracy Watch:** Democracy Watch has been quite active on the issue of making Canada's political fundraising rules more transparent and democrat. Since we began approximately 10 years ago, 50 organizations from across Canada have endorsed our recommendations in this area. This is the fourth time that I have appeared before a parliamentary committee on this issue, and I am pleased to see a strong willingness on the part of the government to address the long standing need for reform in this area.

We are by no means alone in advocating the need to address electoral finance reform. Our coalition includes women's groups, environmental organizations, health organizations, labour organizations, community economic development groups and many others.

The Lortie commission identified many of the problems addressed in this bill in 1991. They have been raised in a series of annual reports from the Chief Electoral Officer since then. While we believe there are still areas in need of reform, Democracy Watch supports Bill C-24 in its current form and urges the quick passage of it.

An effective electoral finance law must do at least three things: It must provide for full disclosure of all political donations so that a dollar donated is a dollar disclosed. It must provide reasonable limits on how much can be donated. A line must be established between what is a reasonable contribution to the democratic process and what is an attempt to gain undue access or influence. It must place a reasonable limit on election expenses in order to ensure that running for office is affordable and accessible for most Canadians.

I would like to touch on each of these areas. In the area of disclosure, Bill C-24 closes some of the loopholes in the disclosure regime, including donations to riding associations, leadership races and nomination races. However, to ensure that the money that flows through these loopholes is not simply diverted in through other loopholes, two weaknesses should be addressed in the future.

The first is trust funds. These include any fund that is controlled by a candidate or MP. Some have argued that this loophole has already been closed because donations from these funds will be disclosed under Bill C-24. However, the funds could still be used for personal purposes such as vacations, retirement and could pay for fundraisers and other expenses indirectly relating to a campaign. We feel this loophole should be closed in the codes of conduct for MPs and Senators, which are currently being drafted in the Senate and the House.

**M. Aaron Freeman, membre du conseil d'administration et président de la coalition Money in Politics, Démocratie en surveillance:** Démocratie en surveillance s'occupe activement de rendre plus transparentes et plus démocratiques les règles du financement politique au Canada. Depuis que nous avons vu le jour il y a une dizaine d'années, 50 organisations de l'ensemble du pays ont appuyé nos recommandations dans ce domaine. C'est la quatrième fois que je comparais devant un comité parlementaire pour traiter de cette question, et je suis heureux de constater que le gouvernement est vraiment résolu à tenir compte du besoin de réforme qui se fait sentir depuis longtemps dans ce domaine.

Nous ne sommes bien sûr pas les seuls à rappeler la nécessité d'engager une réforme du financement politique. Notre coalition rallie des groupes de femmes, des organisations environnementales, des organisations qui s'occupent de la santé, des organisations ouvrières, des groupes de développement économique et communautaire et de nombreux autres intéressés.

La commission Lortie avait en 1991 cerné un bon nombre des problèmes dont on traite dans le présent projet de loi. Ils ont depuis été abordés dans une série de rapports annuels du Directeur général des élections. Bien que nous croyions qu'il subsiste des domaines où une réforme s'impose, Démocratie en surveillance appuie le projet de loi C-24 tel qu'il est rédigé et vous prie instamment de l'adopter rapidement.

Pour être efficace, une loi sur le financement politique doit atteindre au moins trois objectifs: elle doit assurer la pleine divulgation de tous les dons de nature politique de sorte qu'un dollar donné soit un dollar divulgué. Elle doit fixer des limites raisonnables sur les montants qui peuvent être donnés. Une distinction doit être établie entre ce qui constitue une contribution raisonnable dans le processus démocratique et ce qui équivaut à une tentative d'abus d'influence ou d'obtenir un accès indu. Elle doit imposer une limite raisonnable aux dépenses électorales pour s'assurer que briguer les suffrages soit abordable et accessible pour la plupart des Canadiens.

J'aimerais maintenant approfondir chacun de ces aspects. En matière de divulgation, le projet de loi C-24 met fin à certaines des échappatoires du régime de divulgation, notamment en ce qui concerne les dons aux associations de circonscription, aux campagnes à la direction et aux courses à l'investiture. Toutefois, pour que les fonds qui passent par ces échappatoires ne soient pas simplement détournés vers d'autres échappatoires, il faudrait à l'avenir corriger deux lacunes.

La première, ce sont les fiducies. J'entends par là tout fonds qui est sous la haute main d'un candidat ou d'un député. Certains soutiennent que cette échappatoire est déjà fermée étant donné que les dons provenant de ces fonds seront divulgués en vertu du projet de loi C-24. Cependant, ces fonds pourraient toujours servir à des fins personnelles comme des vacances, la retraite et pourraient servir à des campagnes de financement et d'autres dépenses indirectement liées à une campagne électorale. Nous estimons que cette échappatoire devrait être interdite par les codes de conduite des députés et des sénateurs, codes qui sont en cours de rédaction au Sénat et à la Chambre des communes.

The second area is identifiers. They are important because they make it possible to know the true identity of a donor. While he now have address as an identifier on each donation, the disclosure system is still missing key identifiers such as employer, corporate affiliation — for example, if the donor is a member of a board or an executive — and, in the case of a company or an organization, the parent company. These identifiers are included in the U.S. system and would make it easier to tell if companies are trying to illegally funnel donations through their employees.

The second area I would like to discuss is limits on contributions. Bill C-24 places a limit of \$5,000 on all individual contributions and has a partial band on donations from corporations, unions and other organizations. While we support these provisions in principle, we feel that a future review of the law should consider bringing these limits down even further. First, \$5,000 is beyond what is affordable for the average Canadian. Quebec and Manitoba have complete bands on corporate and union contributions and an individual donation limit of \$3,000.

The second reason for bringing down the limit is to discourage companies and unions from illegally funnelling donations through their employees. With a low enough individual limit, the company trying to do this would have to involve a huge number of employees, and the more people involved in such a scheme, the greater the chances of getting caught, which a few companies would be willing to risk.

We feel the \$1,000 limit on corporate and union contributions is not excessive. However, this measure will likely create headaches for donors, local agents and Elections Canada officials. As noted by MPs reviewing the bill in the other place, they will be using dollars to chase nickels to try to determine whether corporations with multi-subsidiaries, franchises or unincorporated associations have been adhering to the limit. We believe time will show that it would have made more sense to do away with corporate and union donations entirely and have only individuals eligible to make donations, as is the case in the provinces of Quebec and Manitoba.

The third area in need of reform is expense limits. Bill C-24 provides new limits on nomination races, which we strongly support, but new limits should also apply to leadership races, the winners of which are generally in positions far more powerful than those who win nomination races.

Bill C-24 would also include polling and research costs in the definition of election expenses. This too is long overdue, but using this as a justification, the bill would increase the party expense limit by roughly \$1 million. This would encourage a spiralling of election costs and strengthen the hand of the governing party, since it is generally the only party that spends close to the

La deuxième lacune, ce sont les identificateurs. Ils sont importants parce qu'ils permettent de connaître la véritable identité d'un donateur. L'adresse permet maintenant d'identifier chaque don, mais le système de divulgation est toujours dépourvu d'identificateurs clés comme l'employeur, la relation à une personne morale, par exemple, si le donateur est membre d'un conseil d'administration ou administrateur et, dans le cas d'une société ou d'une organisation, la société mère. Ces identificateurs existent dans le système américain et permettraient de savoir plus facilement si les sociétés tentent d'acheminer illégalement des dons par l'intermédiaire de leurs employés.

Le deuxième point dont j'aimerais traiter est celui des limites aux contributions. Le projet de loi C-24 impose une limite de 5 000 \$ aux contributions d'un particulier et une interdiction partielle aux dons d'entreprises, de syndicats et d'autres organisations. Bien que nous souscrivions aux principes de ces dispositions, nous estimons qu'à un prochain examen de la loi à l'avenir, il faudra envisager d'abaisser encore ces limites. Tout d'abord, 5 000 \$ ce n'est pas à la portée du simple citoyen. Le Québec et le Manitoba interdisent complètement les contributions d'entreprises et de syndicats et fixent à 3 000 \$ la limite des dons des particuliers.

La deuxième raison pour laquelle il faudrait abaisser la limite est qu'il faut dissuader les entreprises et les syndicats d'acheminer illégalement des dons par l'entremise de leurs employés. Avec une limite assez basse pour le particulier, la société qui essaierait de le faire devrait faire appel à un nombre considérable d'employés, et plus il y a de gens impliqués plus les risques de se faire prendre augmentent, ce que peu de sociétés seraient prêtes à risquer.

Nous trouvons que la limite de 1 000 \$ aux contributions des entreprises et des syndicats n'est pas excessive. Cependant elle donnera sans doute du fil à retordre aux donateurs, aux agents locaux et aux fonctionnaires d'Élections Canada. Comme l'ont fait valoir des députés qui ont examiné le projet de loi à l'autre endroit, on dépensera de l'argent de façon inconsidérée pour vérifier que des entreprises ayant des filiales, des concessions ou des associations non constituées en personne morale respectent la limite. L'expérience montrera qu'il aurait été beaucoup plus avisé de mettre totalement fin aux dons de syndicats et d'entreprises et de ne permettre que des dons de particuliers, comme c'est le cas au Québec et au Manitoba.

Le troisième domaine où une réforme s'impose, c'est celui des limites des dépenses. Le projet de loi C-24 fixe de nouvelles limites pour les courses à l'investiture, ce sur quoi nous sommes entièrement d'accord, mais il faudrait aussi de nouvelles limites dans le cas des courses à la direction, dont les vainqueurs occupent généralement des postes beaucoup plus importants que ceux qui remportent les courses à l'investiture.

Le projet de loi C-24 inclurait aussi les dépenses de sondage et de recherche dans la définition de dépenses électorales. On aurait dû le faire depuis longtemps, mais du même coup le projet de loi hausserait la limite des dépenses de parti d'environ un million de dollars. Cette mesure susciterait une hausse des dépenses électorales et renforcerait la position du parti ministériel, étant



maximum national limit of roughly of \$14 million. We feel expense limits should be reduced with a commensurate increase in free broadcast time for parties to make up the difference.

Finally, I would touch on the public financing provisions. Democracy Watch supports public financing, but we believe there should be a balance. Under Bill C-24, every dollar in corporate and high-end donor that is taken out of the political finance system is more than replaced with a publicly financed dollar.

We believe political finance reform should encourage the parties to broaden the base of their support. Without doing anything to expand their supporters, each of the major parties will come out further ahead than under the current system, giving little incentive to broaden their base.

Bill C-24 will change the way money moves in an election, and as a result will change the flow of power in federal politics in favour of parties and party leaders and away from individual MPs and candidates. The bulk of the new public financing is directed at parties who will also have their expense limits raised so the parties will become even more dominant as players in an election.

Parties will also be better able to subsidize candidates and play favourites with those who have best toed the party line. This power dynamic is reinforced by the requirement to register riding associations, since the party leaders will have the power to do this much like they currently have the power to sign nomination papers. Based on the coming year's experience with this act, parliament should consider reviewing the public financing provisions with a view to their effect on this power dynamic.

In conclusion, Democracy Watch feels that many of the reforms in Bill C-24 are long overdue and that the bill should be passed quickly. We also hope that the effects of the bill are reviewed following the next election to consider closing the remaining loopholes and examining the effects of the public financing provisions.

Suggesting that we wait to study this issue further, is a lot like saying we should wait for more research on nicotine addiction before deciding whether to quit smoking. The most significant reason for making these changes and making them now is that Canadians have a right to know who is bankrolling their political process and to have a democratic system where the influence of money and the potential for conflict of interest is minimized.

donné que c'est généralement le seul parti qui dépense presque la limite nationale maximale d'environ 14 millions de dollars. Nous estimons que les limites des dépenses devraient être réduites au moyen d'une augmentation équivalente du temps d'antenne gratuit accordé aux partis pour combler la différence.

Enfin, j'aimerais parler des dispositions concernant le financement public. Démocratie en surveillance appuie le financement public, mais nous croyons qu'il faudrait assurer un équilibre. Selon le projet de loi C-24, la perte par le système de financement politique de tout dollar qui provenait des entreprises et de généreux donateurs est largement compensée par le versement de deniers publics.

Nous croyons que la réforme du financement politique devrait encourager les partis à élargir leur assise. Sans rien faire pour accroître le nombre de leurs partisans, chacun des grands partis se trouvera en meilleure situation que sous le régime actuel, ce qui les encouragera peu à élargir leur assise.

Le projet de loi C-24 changera le flot de l'argent au cours d'une élection. Par conséquent, sur la scène politique fédérale, ce sont les partis et les chefs de parti qui renforceront leur pouvoir au détriment des députés et des candidats pris individuellement. Le nouveau régime de financement public vise essentiellement les partis, qui verront aussi les limites de leurs dépenses accrues, si bien que les partis deviendront des intervenants encore plus importants au cours des élections.

Les partis seront aussi plus en mesure de subventionner des candidats et de favoriser ceux qui s'en tiennent le plus strictement à la ligne de parti. Cette dynamique du pouvoir se trouve renforcée par la nécessité d'enregistrer les associations de circonscription, étant donné que les chefs de parti auront le pouvoir de le faire tout comme ils ont actuellement celui de signer les documents de mise en candidature. Selon les résultats que donnera la mise en oeuvre de cette loi l'année prochaine, le Parlement devrait envisager d'examiner les dispositions de financement public afin d'évaluer l'effet qu'elles ont sur cette dynamique du pouvoir.

Pour conclure, Démocratie en surveillance estime qu'un bon nombre des réformes apportées par le projet de loi C-24 se faisaient attendre depuis longtemps et que le projet de loi devrait être adopté rapidement. Nous espérons aussi qu'après les prochaines élections, on évaluera l'incidence de la mise en oeuvre du projet de loi afin de faire disparaître les dernières échappatoires et d'examiner les conséquences des dispositions sur le financement public.

Dire que nous devrions attendre pour examiner cette question plus à fond, c'est comme dire qu'il nous faudrait attendre d'avoir plus de travaux de recherche sur la dépendance à la nicotine avant de décider de renoncer à la cigarette. La raison la plus importante pour laquelle il faut apporter ces changements et les apporter maintenant, c'est que les Canadiens ont le droit de savoir qui finance leur processus politique et d'avoir un régime démocratique qui subisse le moins possible l'influence de l'argent et dans lequel les risques de conflits d'intérêts sont réduits au minimum.

**Senator Beaudoin:** Yesterday I raised the question of the trust. It not is defined in the statute as such, but the lawyer who accompanied Mr. Kinsley told us that they rely on the definition given by the courts and by the other statutes. They came to the conclusion that everything is fine.

Is that your point of view? Some people raise that question, but the answer was very clear-cut yesterday? What do you think?

**Mr. Freeman:** The explanation of the government and the Chief Electoral Officer is that when money moves from a trust fund into a campaign fund, it is covered by the act. The limits would apply and the disclosure requirements would apply.

However, what happens when the trust fund does not pay directly for an election expense? What happens when a trust fund pays for an MP's retirement, the children's tuition or any personal expenses? That is the clear-cut area where trust funds would not fall under this act. Nothing in this act would prevent those sorts of trust funds from taking in unlimited money in a secret way and spending it in those ways.

That addresses the clear-cut expenses. There is also a large grey area: What happens when a trust fund pays for the costs of a fundraiser in between elections — not during an election period. One could argue that it is a campaign expense and should be disclosed. We do not really have a history in this country of erring on the side of disclosure under this act. Therefore, it is conceivable that parties or individual MPs would not declare that as an expense.

There is a whole set of examples that are clear that would not be covered by this legislation and that is personal expenses, retirement. Then there is grey area. Given the balance that they have achieved in this legislation, it is our view that this should be covered under the codes of conduct because these are gifts. They are monies given for the personal benefit of the Member of Parliament. That is where it should be dealt with.

Down the road when they review this legislation we may not have a code — this is the seventh attempt that we have made of passing the code of conduct so it may happen or may not. If it does not happen at that point we might want to consider an amendment down the road of the Elections Act to include it.

**Senator Beaudoin:** As it is in the bill, you are satisfied with the drafting?

**Mr. Freeman:** I am satisfied that the phrase "trust fund" does not appear in the bill even once. This bill does not deal with trust funds at all. It deals with trust funds only if money is moved from a fund into a campaign fund.

**Senator Bryden:** How is your organization funded?

**Mr. Freeman:** We are funded primarily through individual donations of Canadians. Most of these donations are small. Our average donation is \$55 per donor. We do get some foundation

**Le sénateur Beaudoin:** Hier, j'ai soulevé la question des fiducies. Elles ne sont pas définies comme tel dans la loi, mais l'avocat qui accompagnait M. Kinsley nous a dit qu'on s'appuyait sur la définition donnée par les tribunaux et d'autres lois. Ils en ont conclu que tout était bien.

Le pensez-vous? Certains soulèvent cette question, et la réponse d'hier était on ne peut plus claire. Qu'en pensez-vous?

**M. Freeman:** L'explication fournie par les représentants du gouvernement et le Directeur général des élections, c'est que quand l'argent passe d'une fiducie à un fonds de campagne, la loi s'applique. Les limites seraient en vigueur et les exigences de divulgation devraient être respectées.

Cependant, qu'arrive-t-il quand la fiducie ne paie pas directement pour une dépense électorale? Qu'arrive-t-il quand une fiducie paie la retraite d'un député, les frais de scolarité de ses enfants ou une dépense personnelle? Ce sont les cas patents où les fiducies ne seraient pas visées par cette loi. Rien dans cette loi empêcherait ce genre de fiducie de recevoir secrètement des sommes illimitées pour les dépenser ainsi.

Voilà ce qu'il en est pour les dépenses faciles à expliquer. Il y a aussi une vaste zone grise: qu'arrive-t-il quand une fiducie assume les coûts d'une campagne de financement entre des élections plutôt que pendant une campagne électorale. On pourrait juger qu'il s'agit de dépenses liées à la campagne électorale et qu'il y aurait donc lieu de les déclarer. Nous n'avons pas vraiment pour habitude au Canada de pêcher par excès de prudence pour ce qui est de la divulgation prescrite par la présente loi. Par conséquent, on peut concevoir que des partis ou des députés ne déclareraient pas ces dépenses.

Il y a tout un tas d'exemples de dépenses qui ne seraient pas visées par ce projet de loi, et ce sont les dépenses personnelles, les dépenses de retraite. Puis il y a la zone grise. Étant donné l'équilibre qu'on est parvenu à établir dans cette mesure législative, il nous semble que les codes d'éthique devraient en traiter parce qu'il s'agit de cadeaux. Ce sont des fonds versés au député pour qu'il en profite personnellement. C'est dans ces codes qu'il faudrait en traiter.

Plus tard, quand on examinera cette loi, nous n'aurons peut-être pas de code, mais c'est la septième fois que nous tentons d'adopter un code de conduite et nous ne savons pas ce qui va se passer. Si aucun code n'est adopté, nous pourrions envisager d'apporter un amendement à la Loi électorale pour l'inclure.

**Le sénateur Beaudoin:** Êtes-vous satisfait du libellé du projet de loi?

**M. Freeman:** Je suis satisfait de voir que le mot «fiducie» n'apparaît même pas une fois dans le projet de loi. Ce projet de loi n'en traite pas du tout. Il ne traite de fiducie que si de l'argent passe d'un fonds vers un fonds de campagne électorale.

**Le sénateur Bryden:** Comment votre organisation est-elle financée?

**M. Freeman:** Notre financement provient principalement de dons de particuliers, des Canadiens. Il s'agit dans la plupart des cas de dons modestes. Le don moyen est de 55 \$. Nous obtenons



money for specific projects that we undertake. We do not solicit money from the corporate sector or from government, the exception to that is we receive grants for summer interns once in a while.

**Senator Bryden:** Do you receive any corporate money?

**Mr. Freeman:** No, we do not.

**Senator Bryden:** Any union money?

**Mr. Freeman:** No, we do not. One exception is that we have a coalition on community reinvestment and a nominal amount of money — I think it is less than \$100 — is contributed by the Canadian Labour Congress. I am not a staff person with the organization, but I can look into that. There are 120 organizational members of the coalition and some of those members do pay a nominal amount of money. I can get you those figures if you are interested.

**Senator Bryden:** I think you indicated that you are representing a significant number of organizations?

**Mr. Freeman:** Yes, 50 organizations have endorsed the recommendations that we have made in this area.

**Senator Bryden:** How did you go about getting the endorsement? Was there a poll of the membership of the organizations?

**Mr. Freeman:** When we began our work on this campaign in 1998, we contacted each of these organizations by e-mail and by phone. We spoke with their representatives. We had discussions with them to formulate our recommendations. Once they were developed — this was over a period of six months — we had each of them endorse them in writing.

**Senator Bryden:** A long with the other information, could you send us a list of those organizations?

**Mr. Freeman:** Yes. Our Web site address was forwarded to the clerk, and on that Web site is a list of the organizations that have endorsed the principles.

**Senator Bryden:** Could you give us the names of the foundations that fund your organization?

**Mr. Freeman:** I do not think we are currently receiving any foundation money. In the past, we have received money from the Trillium Foundation and the Atkinson Foundation. I would have to get you a list. There are not very many beyond that.

**Senator Andreychuk:** You have pointed out some dilemmas with the bill. However, on the whole you are saying you are going to pass it.

How do you address the concern that some people have said that they knew some of the loopholes and they will be closed here, but what it will do is drive people who wished not to be transparent into more creative giving and the use of trust funds into more creative sources. You will not give money directly to the MP or the riding association at the time, but there is a host of

certain fonds de fondations pour des projets précis que nous réalisons. Nous ne demandons d'argent ni au secteur des affaires ni au gouvernement, sauf que de temps à autre, nous obtenons des subventions pour des stagiaires en été.

**Le sénateur Bryden:** Recevez-vous de l'argent de sociétés?

**M. Freeman:** Non.

**Le sénateur Bryden:** De syndicats?

**M. Freeman:** Non plus. À une exception près, nous avons une coalition de réinvestissement communautaire et un petit montant, je pense que c'est moins de 100 \$, lui est versé par le Congrès du travail du Canada. Je ne suis pas employé par l'organisation, mais je peux vérifier. Il y a 120 organisations membres de la coalition et certains de ces membres versent effectivement un peu d'argent. Je peux obtenir ces renseignements si cela vous intéresse.

**Le sénateur Bryden:** Je pense que vous avez dit que vous représentiez un nombre important d'organisations?

**M. Freeman:** Oui, 50 organisations appuient les recommandations que nous avons présentées.

**Le sénateur Bryden:** Comment vous y êtes-vous pris pour obtenir cet appui? Avez-vous effectué un sondage auprès des organisations membres?

**M. Freeman:** Quand nous avons entrepris notre travail sur cette campagne en 1998, nous avons communiqué avec chacune de ces organisations par courrier électronique et par téléphone. Nous avons parlé à leurs représentants. Nous avons discuté avec eux afin de formuler nos recommandations. Après leur rédaction — qui a nécessité un peu plus de six mois — chacune les a appuyées par écrit.

**Le sénateur Bryden:** Avec les autres renseignements, pourriez-vous nous faire parvenir la liste de ces organisations?

**M. Freeman:** Oui. L'adresse de notre site Web a été communiquée à la greffière, et sur ce site se trouve la liste des organisations qui appuient ces principes.

**Le sénateur Bryden:** Pourriez-vous nous donner le nom des fondations qui financent votre organisation?

**M. Freeman:** Je ne pense pas que nous recevions la moindre somme de quelque fondation que ce soit. Dans le passé, nous avons reçu de l'argent de la Fondation Trillium et de la Fondation Atkinson. Il faudrait que je vous fournisse une liste. Il n'y en a pas beaucoup d'autres à part cela.

**Le sénateur Andreychuk:** Vous avez mentionné certains dilemmes que pose le projet de loi. Cependant, dans l'ensemble, vous dites en souhaiter l'adoption.

Comment réagissez-vous au fait que certains ont dit qu'ils connaissaient l'existence de certaines échappatoires et que comme on y mettra fin par ce projet de loi, des gens qui ne recherchent pas la transparence seront incités à faire preuve de plus d'imagination et à utiliser les fiducies de façon plus novatrices. On ne donnera pas d'argent directement aux députés ni à

things you can do to support a party and its objectives by doing indirectly what you can no longer do directly. How do you answer that?

**Mr. Freeman:** I am not convinced that we are going to have a perfect system that is going to attract every dollar. There are always going to be people who will try to get around the rules.

The point of the legislation has to be to take it in a direction that is more transparent and more accountable rather than the current situation, which is almost by design the opposite. It makes it easier under the current system to donate under the table than it is through the disclosed system.

This act goes a long way in that direction. There is anti-avoidance provision in the act that prevents you from doing through the back door what is prohibited through the front door — for example, funnelling donations through employees or by other means. For example, if a pollster carries out polls and then hands it to the party, that would be considered a contribution. You may not always catch all of these people doing this; you can do your best. You can create a system that makes it difficult to do that and makes the penalties and the likelihood of getting caught such that most donors would not risk doing it.

One way to do that is to bring the individual limit down. I am not convinced that this is a huge problem. People raised this under the Quebec system and in 25 years, there has been no evidence that abuse occurs on any significant scale. You would think that in 25 years some evidence would have occurred. None exists beyond conjecture.

Even if you are convinced that there is a serious problem, there is an easy way to deal with it. You have the anti-avoidance provision. You bring the limit down so that if the company wants to do it, it is difficult. They have to involve a huge number of people. Someone is going to talk at some point. They have to convince the recipient that the donation from all these individuals is actually from the company. You have to compensate the employees and take into account the income tax considerations. It becomes so cumbersome that it is not worth it. It is not worth the risk of getting caught. I think that is probably the way you deal with a lot of the ways in which donors would try to hide their donations.

**Senator Andreychuk:** Do you support the NDP position that there should be a complete ban of corporate and union donations?

**Mr. Freeman:** We do support that position. I believe that is the position of the Bloc and the NDP, and even some of the Liberal members in the house were supporting that position for two reasons: One is that a corporation does not exist to support the political process. When it donates to the political process, it is generally spending other people's money. It is the same situation with the union. Often they are spending it in a way that their shareholders or members do not even support. You have got a

l'association de circonscription, mais il subsiste un tas de choses qu'on peut faire pour appuyer un parti et ses objectifs en faisant indirectement ce qu'on ne peut plus faire directement. Qu'avez-vous à dire à ce sujet?

**M. Freeman:** Je ne suis pas convaincu que nous allons nous doter d'un système idéal qui va permettre de retracer le moindre dollar versé. Il y aura toujours des gens qui tenteront de contourner les règles.

L'objectif de la loi doit être de faire en sorte que le régime soit plus transparent et qu'on rende davantage de comptes que ce n'est le cas, maintenant, où l'on semble presque viser le contraire. Sous le régime actuel, il est plus facile de donner en cachette que de le faire en respectant les règles de déclaration.

Ce projet de loi est un progrès important. Sa disposition anti-évitement empêche qu'on fasse indirectement ce qu'on ne peut faire directement — par exemple, acheminer des dons par l'intermédiaire d'employés ou par d'autres moyens. Par exemple, si un sondeur effectue des sondages et les remet aux partis, cela serait considéré comme une contribution. On ne peut pas toujours attraper tous ceux qui le font; on peut faire de son mieux. On peut créer un système qui leur complique la tâche, alourdit les sanctions et augmente la probabilité de se faire prendre à tel point que la plupart des donateurs n'essaieraient même pas de le faire.

Un moyen d'y parvenir, c'est d'abaisser la limite pour un particulier. Je ne suis pas convaincu que cela pose un énorme problème. Des gens ont évoqué cette possibilité au sujet du régime québécois, mais en 25 ans rien ne prouve qu'il y ait eu d'importants abus. On peut estimer qu'en 25 ans on en aurait eu des preuves. Il n'en existe pas mis à part des conjectures.

Même si l'on est convaincu qu'il y a un problème grave, il est facile d'y remédier. On a une disposition anti-évitement. On abaisse la limite de sorte que si la compagnie veut le faire, c'est difficile. Elle doit faire appel à un nombre considérable de personnes. Quelqu'un parlera un jour ou l'autre. Ils doivent convaincre le bénéficiaire que les dons de toutes ces personnes proviennent en fait de la compagnie. Il faut indemniser les employés et tenir compte des considérations d'ordre fiscal. Ça finit par être tellement compliqué que cela n'en vaut plus la peine. À quoi bon risquer de se faire prendre. Je pense que c'est probablement la façon de déjouer en bonne partie les donateurs qui voudraient tenter de camoufler leurs dons.

**Le sénateur Andreychuk:** Pensez-vous comme le NPD qu'il faudrait complètement interdire les dons de compagnies et de syndicats?

**M. Freeman:** Nous le pensons. Je crois que c'est la position du Bloc québécois et du NPD, et même certains députés libéraux appuient cette position pour deux raisons: d'abord, c'est qu'une société n'est pas là pour soutenir le processus politique. Quand elle fait un don de nature politique, c'est généralement qu'elle dépense l'argent des autres. Même chose pour les syndicats. Souvent les sociétés et les syndicats dépensent des fonds d'une façon que leurs actionnaires ou leurs membres n'approuvent



situation that there is no natural reason why corporations should be donating. They do not vote, and for them to be participating in the political process this way does not make any sense to me.

There is a very practical reason and that is corporate donations make it easier to hide donations. You can donate through multiple subsidiaries, shell corporations and through executives. It would be a simpler system if you just had individuals donating.

The final reason is you have got a bookkeeping problem. You have a \$1,000 cap. I do not know how many franchises MacDonald's has across the country, but I know some of them are controlled by head office and some of them are not. Does a \$1,000 donation from a franchise get included in head office's tally or not? There will be situations where people are inadvertently and innocently on the wrong side of the act — maybe not inadvertently. It will be complicated for the donors, for local agents, most of whom are volunteers and it is going to be difficult for Elections Canada officials to try to keep track of all of this.

**Senator Andreychuk:** Your organization is called "Democracy Watch." You said that this act would concentrate more power in the Prime Minister and less in the backbenchers. This is of great concern to a lot of Canadians; that there is more concentration away from your elected representative into the concentration of the Prime Minister and his office. Yet, you are supporting a bill that, by your admission, will strengthen the Prime Minister's hand and leaders' hands. How do you square that with Democracy Watch?

**Mr. Freeman:** It is a difficult issue. We have debated this issue at length and not just this issue. There are weaknesses with this legislation. At the end of the day, the disclosure provision makes it more difficult to donate under the table. The disclosure provisions, the limits on donations and the other provisions in the bill are so important in our view that the bill is worth supporting even with its weaknesses. We also feel that some of those weaknesses can be dealt with down the road.

**Senator Joyal:** Mr. Freeman, you quoted in your brief the Lortie report. I would like to quote something from the report. It is from the first volume. It is page 232. I quote:

Parties must assign most organizational tasks to party officers and paid staff. For the larger parties, their goals are primarily electoral — winning office. For others, such as the Christian Heritage Party and the Greens, their goals lie much more in promoting certain values, and in the long run, raising the consciousness of the Canadian public. In these respects, these new parties are much like the CCF in its early days.

même pas. Les choses sont telles qu'il n'y a pas de raison pour laquelle des sociétés devraient naturellement donner. Elles ne votent pas, et à mes yeux leur participation de cette façon au processus politique n'a aucun sens.

Il y a une raison très pratique, c'est que les dons des sociétés permettent de cacher plus facilement les dons qu'on fait. On peut donner par l'intermédiaire de multiples filiales, de coquilles vides et de dirigeants. Il serait beaucoup plus simple que seuls les particuliers puissent faire des dons.

La dernière raison, c'est qu'on a un problème de comptabilité. On a une limite de 1 000 \$, et je ne sais pas combien de concessions McDonald possède dans l'ensemble du pays, mais je sais que certaines sont contrôlées par le siège social mais d'autres pas. Est-ce qu'un don de 1 000 \$ d'une concession est inclus dans les dépenses du siège social ou pas? Il arrivera que des gens violent la loi par inadvertance et innocemment, et peut-être pas par inadvertance. Ce sera compliqué pour les donateurs, pour les agents locaux, la plupart étant des bénévoles, et ce sera difficile pour les fonctionnaires d'Élections Canada d'essayer de retracer tout cela.

**Le sénateur Andreychuk:** Votre organisation s'appelle «Démocratie en surveillance». Vos avez dit que la présente loi concentrerait davantage le pouvoir dans les mains du premier ministre aux dépens des députés d'arrière-ban. La question préoccupe grandement beaucoup de Canadiens; soit que les représentants élus détiennent de moins en moins de pouvoir, lequel est de plus en plus concentré chez le premier ministre et son cabinet. Pourtant, vous appuyez un projet de loi qui, vous l'avez dit vous-même, renforcera le pouvoir du premier ministre et des chefs. Comment cela est-il possible pour «Démocratie en surveillance»?

**M. Freeman:** La question est difficile. Nous avons débattu de cette question à fond, et pas seulement de cette question. Ce projet de loi comporte des lacunes. En fin de compte, la disposition sur la divulgation fait qu'il est plus difficile de donner en cachette. Les dispositions de divulgation, les limites des dons et les autres dispositions du projet de loi sont à notre avis si importantes qu'il vaut la peine d'appuyer ce projet de loi malgré ses lacunes. Nous estimons aussi que l'on pourra remédier à certaines d'entre elles plus tard.

**Le sénateur Joyal:** Monsieur Freeman, vous avez parlé du rapport Lortie dans votre mémoire. J'aimerais lire un extrait de ce rapport. C'est tiré du premier volume. À la page 241. Je cite:

Les partis doivent confier la plupart des tâches organisationnelles à leurs permanents et à leur personnel rémunéré. Les grands partis ont un but essentiellement électoral: prendre le pouvoir. Les autres, comme le parti de l'Héritage chrétien du Canada et le Parti vert, visent plutôt à promouvoir certaines valeurs et, à long terme, à conscientiser la population. À cet égard, ces nouveaux partis ressemblent beaucoup au CCF des premiers jours.

I understand the five registered parties that are recognized in the House of Commons. As you know there are 11 registered parties. The six additional ones are the smaller parties — what the Lortie report described as those parties that are more interested in promoting values than in trying to form government.

In presentation, you referred to parties that will become even more dominant as players. I understand from what I read in the report that those will be the larger parties. I am concerned that the six other parties — those which promote values that are nevertheless registered under the acts — will not be admitted or will not receive any funding in replacement of money that they might lose or not be able to raise, according to the framework of the legislation, because it is now capped.

For example, let us take the Canadian Action party. In 2001, they have raised, according to the Chief Electoral Officer's Web site, \$43,024. If Bill C-24 is adopted with the threshold formula — which you know as 435.01, you need to have at least 2 per cent of the votes in total or 5 per cent in ridings — that party, would have been able to raise this year only \$31,024. In other words, that party would have lost \$12,000, according to the stats of their contribution received and declared in 2001. That could not be replaced by access to public funding.

If you are Democracy Watch, and you recognize that according to this bill parties will become more dominant, you should have had the preoccupation to strengthen all of the parties. As you said, if we are to strengthen the leadership of the five larger parties, we should be at the same time concerned about strengthening the capacity of smaller parties to take part in the democratic process. I think promoting values such as those of the Christian Heritage Party, Green Party, the Canadian Action party or any of those smaller parties is part of the dynamic of the democratic process in Canada.

Do you not agree that this in the proposed legislation is something that should be addressed and that you would be concerned with it?

**Mr. Freeman:** My understanding of the Green Party position on this bill is they also support the public financing provisions because if you cross this threshold of 2 per cent, you are entitled to public financing provisions based on \$1.75 per vote received in the previous election.

For any of the small parties to cross that small threshold of 2 per cent, they would have to be in receipt of more money than they have ever risen. I have not worked out the numbers, but I would guess \$2 million if you had 2 per cent of the voters, which is more money than any of the smaller parties have raised, which they would be receiving as an annual subsidy.

It is a balancing. Can we come up with a better more democratic scenario for public financing? Absolutely. I can come up with one right now. It is the Mexican system. It is a full system of public financing. Seventy per cent of the subsidy is based on the proportion of the popular vote like our system. Thirty per cent is

Je crois savoir que les cinq partis inscrits sont reconnus à Chambre des communes. Comme vous le savez, il y a 11 partis inscrits. Les six autres sont des petits partis, ce que dans le rapport Lortie on considère comme des partis qui cherchent davantage à faire la promotion des valeurs qu'à essayer de former le gouvernement.

Dans votre exposé, vous avez dit que les partis deviendront des intervenants encore plus importants. D'après ce que je lis dans le rapport, je crois comprendre qu'il s'agit des grands partis. Je crains que les six autres partis, ceux qui font la promotion de valeurs mais qui sont néanmoins inscrits conformément aux lois, ne seront pas admis ou ne recevront aucun financement pour remplacer les fonds qu'ils auraient pu perdre ou qu'ils ne pourront pas recueillir, selon la façon dont est conçu le projet de loi, parce qu'il y a maintenant une limite.

Par exemple, prenons le cas du parti Action canadienne. En 2001, il a recueilli, selon le site Web du Directeur général des élections, 43 024 \$. Si le projet de loi était adopté avec la formule pour établir le seuil, qui vous le savez est l'article 435.01, il vous faut recueillir au moins 2 p. 100 des voix au total ou 5 p. 100 dans les circonscriptions, alors ce parti aurait pu recueillir cette année seulement 31 024 \$. Autrement dit, ce parti aurait perdu 12 000 \$, en fonction des statistiques de la contribution reçue et déclarée en 2001. Cela ne pourrait pas être remplacé par l'accès à un financement public.

Puisque vous faites partie de «*Démocratie en surveillance*», et que vous reconnaissez que selon ce projet de loi les partis deviendront des intervenants encore plus importants, vous auriez dû vous préoccuper de renforcer tous les partis. Comme vous l'avez dit, si nous devons renforcer la direction des cinq grands partis, nous devrions en même temps viser à renforcer les moyens qu'ont les petits partis de participer au processus démocratique. Je pense que la promotion de valeurs comme celles que défendent le parti de l'Héritage Chrétien du Canada, le Parti vert, le parti Action canadienne ou tout autre petit parti est inhérente à la dynamique du processus démocratique au Canada.

Ne reconnaissez-vous pas que c'est quelque chose dont il faudrait traiter dans ce projet de loi et que cela devrait vous préoccuper?

**M. Freeman:** À ce que je sache, la position du Parti vert en ce qui a trait à ce projet de loi est qu'il souscrit aussi aux dispositions sur le financement public parce que si l'on franchit ce seuil des 2 p. 100, on est visé par les dispositions sur le financement public à raison de 1,75 \$ par voix obtenue à l'élection précédente.

Si l'un ou l'autre des petits partis franchit ce faible seuil de 2 p. 100, il devrait recevoir plus d'argent qu'il n'en a jamais recueilli. Je n'ai pas fait le calcul, mais je supposerais que ce serait 2 millions de dollars si l'on a 2 p. 100 des voix exprimées, ce qui est plus d'argent qu'aucun des petits partis n'a recueilli, et ce serait une subvention annuelle.

C'est une question d'équilibre. Pouvons-nous en arriver à un meilleur scénario démocratique pour le financement public? Certainement. Je peux vous en présenter un sur-le-champ. C'est le régime mexicain. C'est un système qui mise exclusivement sur le financement public. Soixante-dix pour cent de la subvention est



split equally amongst all the registered parties. If you qualify to be a party, you are entitled to a certain chunk. It is not as big a chunk if you won 40 per cent of the popular vote, but as long as you qualify as a party, you are entitled to a portion of that.

We do have that in a sense because there is a tax credit and there is an expense reimbursement. All parties and all candidates — provided they meet certain criteria — are eligible for those subsidies. The smaller parties are not without public financing support. Yes, the bulk of the public financing is dependant on a party reaching that 2 per cent national threshold or 5 per cent in the ridings in which they are running candidates.

**Senator Joyal:** The total votes of the six small parties that are currently registered according to the act represent 235,000 voters in Canada. It is a quarter of a million voters and more. Those people are disfranchised in terms of party funding, while in fact they have to submit themselves exactly as the other parties to the framework of the legislation.

I am not opposed to the framework of the legislation. I am just saying that when you devise a system for registered parties and you impose a framework — that is you bar people from having access to a certain level of financing — which is fair and with which I agree, you have to make sure that the smaller parties will not be treated unjustly under the system.

According to the figures on the Web site of the Chief Electoral Officer, the same framework applies in 2001, which is the last year for statistics available, would have deprived them from \$12,000 of receipt. Of course, \$12,000 is not a big amount of money for larger parties, but when you are a small party and you raise \$43,000, \$12,000 is a lot of money. That is almost one-third of your budget. That is why I think that it is important that revisit some of those provisions when we review the legislation after the next election. It is fair game to have a system that works equally for everybody if we want to be serious when we implement it. I think we were serious when we wanted to implement the proposal in this bill. I do not quarrel at all with this bill.

Take your own group, Democracy Group, for example. It is not a big group in terms of membership and budget. When your other spokesperson holds a press conference, it is in all of the papers. You are completely covered at a press conference when you denounce something. You are not a big organization, but you have access to public opinion. It is the same with those small parties. They are not big parties, but they have access to public opinion and they are a part of the democratic process of forming public opinion, of training public opinion in Canada. That is why I think it is an important element of democracy.

**Senator Pearson:** There is something interesting in this bill, which comes from a different perspective. Now the young person who is living in Rosedale and votes for the Green Party and sees

calculée en fonction de la proportion du suffrage populaire comme dans notre système. Trente pour cent est répartie également entre tous les partis inscrits. Si vous êtes admissible comme parti, vous avez droit à une certaine part. Ce n'est pas une grosse part si vous remportez 40 p. 100 du vote populaire, mais tant que vous vous qualifiez comme parti, vous avez droit à une part.

Nous avons cette formule en un sens parce qu'il y a un crédit d'impôt et un remboursement des dépenses. Tous les partis et tous les candidats, dans la mesure où ils respectent certains critères, sont admissibles à ces subventions. Les petits partis ne sont pas privés d'un financement public. Oui, pour obtenir le gros du financement public, un parti doit franchir ce seuil de 2 p. 100 à l'échelle nationale ou de 5 p. 100 dans les circonscriptions où il présente des candidats.

**Le sénateur Joyal:** Le total des voix recueillies par les six petits partis actuellement enregistrés conformément à la loi représente 235 000 électeurs canadiens. C'est plus d'un quart de million d'électeurs. Faute de moyens financiers, ces partis n'ont aucune chance de faire élire leurs candidats alors qu'ils doivent se soumettre comme les autres au cadre de la loi.

Je ne m'oppose pas à ce cadre. Je dis simplement que lorsqu'on conçoit un régime applicable aux partis enregistrés auquel on applique un cadre, on les empêche de dépasser un certain niveau de financement, ce qui est tout à fait équitable et je ne le conteste pas, mais il faut veiller à ce que ce système ne traite pas injustement les partis plus petits.

D'après les chiffres du site Web du Directeur général des élections, ce cadre s'appliquait en 2001, et c'est la dernière année pour laquelle on a des statistiques; ces petits partis ont été privés de 12 000 \$ de remboursement sur facture. Évidemment, 12 000 \$, ce n'est pas un montant gigantesque pour les gros partis, mais pour un petit parti qui réussit à recueillir 43 000 \$, c'est beaucoup d'argent. C'est presque le tiers du budget. C'est pourquoi je pense qu'il est important de réviser ces dispositions lors de l'examen de la loi après les prochaines élections. Il faut un système qui s'applique de façon égale à tout le monde si on veut pouvoir le mettre en oeuvre sérieusement. Je pense que nous étions sérieux lorsque nous avons voulu mettre en oeuvre la proposition de ce projet de loi. Je ne le conteste nullement.

Prenons votre propre groupe, Démocratie en surveillance, par exemple. Il n'est pas bien important quant au nombre de ses adhérents et à son budget. Quand votre autre porte-parole fait une conférence de presse, tous les journaux en parlent. Votre conférence de presse est couverte par tous les médias quand vous avez quelque chose à dénoncer. Votre organisme n'est pas très important, mais vous rejoignez l'opinion publique. Il en va de même pour ces petits partis. Ils sont moins gros que les autres, mais ils peuvent rejoindre l'opinion publique et ils font partie du processus démocratique de formation de l'opinion publique au Canada. C'est pourquoi je pense qu'ils forment un élément important de la démocratie.

**Le sénateur Pearson:** Je trouve quelque chose d'intéressant dans ce projet de loi, en me plaçant dans une perspective différente. Un jeune qui habite Rosedale, qui vote pour le Parti

their vote lost will have an incentive for voting because their vote is going to be counted on the whole country in terms of getting the numbers of votes to get this threshold. I think it is a positive step of an incentive to the small parties to get out and get more members so that they can bring their membership up to the threshold.

**Mr. Freeman:** The Green Party is a good example because they are hovering around 2 per cent of the polls.

**Senator Smith:** I do not want to get into a big debate with you. I do support this bill. I am not saying it is perfect in every aspect, but I think the broad policy objectives are very desirable.

I just cannot resist asking you to share your views, as a spokesperson for Democracy Watch, as to the desirability of the Senate amending a bill that does not really affect us. It affects us in a theoretical sense as Canadians, yes, but it does affect us in the direct way that it affects the Commons. This bill was debated at length. It went through by almost three to one with three of the five parties supporting it.

I am curious; is there not a touch of irony that Democracy Watch is here urging the Senate to hold up at the moment and charge around with a bill that did pass the Commons by a clear majority?

**Mr. Freeman:** I am advocating passage of the bill. I am not clear on what you are asking?

**Senator Smith:** It is not going to pass this summer if we start making amendments.

**Mr. Freeman:** I am advocating passage of the bill.

**Senator Smith:** You did not ask for any amendments?

**Mr. Freeman:** No.

**Senator Smith:** I thought he did. I apologize.

**The Chairman:** It is probably a good time to thank you for taking the time to come and share your thoughts with us.

Our next witness is Mr. Stewart-Patterson. He is executive Vice-President of Canadian Council of Chief Executives.

**Mr. David Stewart-Patterson, Executive Vice-President, Canadian Council of Chief Executives:** I think this is a bill that addresses an issue that is important because it gets at the issue of public trust in the political process. Any perception that donations to political parties — whether from individuals or from corporations — somehow buy inappropriate access or improperly influence public policy, undermines public trust in both government and business. To the extent that you believe that those perceptions exist, it is important to deal with them.

I am not in a position to reflect a consensus amongst the members of the Council of Chief Executives. Rather, my comments will be based on a survey of our members that we did in January, prior to the introduction of Bill C-24. What I say

vert et qui perd son vote sera néanmoins motivé à voter, parce que son vote s'additionnera à tous les autres et permettra au Parti vert de dépasser le seuil. À mon avis, cette mesure positive devrait inciter les petits partis à convaincre un plus grand nombre d'électeurs de façon à franchir le seuil.

**M. Freeman:** Le Parti vert est un bon exemple, car il tourne autour de 2 p. 100 dans les sondages.

**Le sénateur Smith:** Je ne veux pas me lancer dans une polémique. J'approuve ce projet de loi. Je ne prétends pas qu'il soit parfait à tous égards, mais je pense que ses grands objectifs sont tout à fait souhaitables.

Je ne résiste pas à la tentation de vous demander, puisque vous êtes le porte-parole de Démocratie en surveillance, si vous trouvez souhaitable que le Sénat amende un projet de loi qui ne nous concerne pas vraiment. Il nous concerne théoriquement en tant que Canadiens, mais il n'aura pas sur nous les mêmes conséquences directes que sur les députés. Ce projet de loi a fait l'objet d'un débat approfondi. Il a été adopté à près de trois contre un, recueillant l'appui de trois des cinq partis.

N'est-il pas un peu paradoxal que Démocratie en surveillance vienne demander au Sénat de marquer une pause pour s'occuper d'un projet de loi que les communes ont adopté à une forte majorité?

**M. Freedman:** Moi, je recommande l'adoption du projet de loi. Je ne vois pas exactement ce que vous demandez.

**Le sénateur Smith:** Il ne va pas être adopté cet été si nous commençons à y apporter des amendements.

**M. Freedman:** Je recommande l'adoption du projet de loi.

**Le sénateur Smith:** Vous n'avez pas demandé d'amendements?

**M. Freedman:** Non.

**Le sénateur Smith:** J'ai cru le contraire. Excusez-moi.

**Le président:** Il est sans doute temps de vous remercier d'avoir pris la peine de venir nous faire part de vos réflexions.

Notre témoin suivant est M. Stewart-Patterson, premier vice-président directeur du Conseil canadien des chefs d'entreprise.

**M. David Stewart-Patterson, vice-président directeur, Conseil canadien des chefs d'entreprise:** Je crois que ce projet de loi règle une question importante, à savoir la confiance des citoyens à l'égard du processus politique. S'ils ont l'impression que les dons des particuliers ou des sociétés aux partis politiques leur confèrent une influence indue sur la conduite des affaires publiques, ils vont perdre confiance aussi bien envers le gouvernement qu'envers le monde des affaires. Dans la mesure où on pense qu'une telle impression existe, il est important de la dissiper.

Je ne suis pas en mesure d'indiquer l'existence d'un consensus parmi les membres du Conseil canadien des chefs d'entreprise. Mes propos seront plutôt fondés sur un sondage que nous avons fait auprès de nos membres en janvier dernier, avant la



to you essentially reflects my assessment of the balance of opinion among the business leaders that make up our leadership. I ask you to keep that in mind as we get into a discussion.

Let me offer you a few of the key findings of the survey. There was close to a consensus on two important principles. The first has to do with transparency. Ninety per cent of the responses to our survey supported total disclosure of all contributions in cash or in kind to parties, to riding associations and to leadership campaigns.

The second issue on which we had a 90 per cent positive response was in respect of the principle that the primary source of support for political parties should be voluntary donations. I think there is strong support among business leaders for what Bill C-24 does to improve transparency. However, there are some significant doubts about the extent to which it may reduce accountability by shifting financing away from voluntary donations and towards taxpayer donations based on formulated subsidies. As Mr. Freeman pointed out, there are implications in the way that the subsidies have been set up which may tend towards a centralization of power, as opposed to increasing public engagement. That might be a source of concern upon which you might want to reflect.

A couple of the other survey responses tend to reinforce those two primary principles. Two-thirds of the members supported a reasonable limit on personal and corporate donations — which we defined in our survey question as between \$1,000 and \$10,000 a year — the lower limit of which was the one that was introduced for the corporate side, while the \$10,000 was the initial limit proposed for individual donations. I think our definition and the responses to it still reflect the realities of the bill and would still apply.

Two-thirds of those responding also supported the idea of expanding the political contribution tax credit as a means of reinforcing public support. However, support would be tied to voluntary donations. Approximately 80 per cent of the respondents opposed the idea of replacing the revenue being lost to political parties from individual and corporate donations with subsidies that would be based on indicators such as popular support in the previous election.

While there is broad support for a reasonable cap on both individual and corporation donations, I have heard concerns about what cap might be most appropriate. I think a healthy democracy requires engagement by all sectors of society. Employers do have a role to play in their communities. There is an expectation in communities that employers will play roles — not just in the political process, but also in what we think of as of community. When things are happening in the communities, there is an expectation that the employers are going to help out.

présentation du projet de loi C-24. Ce que j'ai à vous dire correspond à mon évaluation de la tendance générale qui prévaut parmi les chefs d'entreprise membres de notre conseil. Je vous demande d'en tenir compte dans la discussion.

J'aimerais vous indiquer les conclusions essentielles de ce sondage. Il y a eu pratiquement consensus sur deux principes importants. Le premier concerne la transparence. Quatre-vingt-dix pour cent des répondants à notre sondage se sont dits favorables à une divulgation totale de toutes les contributions en espèces ou en nature aux partis, aux associations de circonscription et aux campagnes à la direction des partis.

Le deuxième thème sur lequel nous avons recueilli 90 p. 100 de réponses positives concerne le principe voulant que les dons volontaires constituent la première source de financement des partis politiques. Je pense que les chefs d'entreprise sont très favorables au souci d'améliorer la transparence qui apparaît dans le projet de loi C-24. En revanche, l'abandon des dons volontaires au profit de dons des contribuables fondés sur une formule de subventionnement pour rassurer le financement des partis suscite de sérieux doutes, car il risque de nuire à la reddition des comptes. Comme l'a dit M. Freeman, la façon dont ce subventionnement est conçu risque d'avoir des conséquences tendant à une centralisation du pouvoir, au lieu de favoriser l'engagement des citoyens. Voilà une cause de préoccupation à laquelle vous voudrez peut-être réfléchir.

D'autres réponses au sondage corroborent ces deux principes essentiels. Les deux tiers de nos membres se sont dits favorables à une limite raisonnable des dons des particuliers et des sociétés, que la question du sondage situait entre 1 000 et 10 000 \$ par an, 1 000 \$ correspondant à la limite inférieure proposée pour les sociétés, et 10 000 \$ correspondant à la limite initiale proposée pour les particuliers. Je pense que notre définition et les réponses qu'elle a suscitées traduisent bien la réalité du projet de loi et sont toujours de mise.

Les deux tiers des répondants se sont dits favorables au principe de l'élargissement du crédit d'impôt pour contributions politiques comme moyen de stimuler l'appui de la population. Cependant, cet appui devrait résulter de dons volontaires. Environ 80 p. 100 des répondants ne souhaitent pas que l'on remplace les revenus que les partis politiques n'obtiendront plus sous forme de dons de particuliers et de sociétés par des subventions fondées sur des indices, comme la faveur populaire manifestée à un parti aux élections précédentes.

Nos membres appuient majoritairement le principe d'un plafonnement raisonnable des dons des particuliers et des sociétés, mais j'ai constaté des réserves quant au choix du plafonnement le plus approprié. Une saine démocratie nécessite l'engagement de tous les secteurs de la société. Les employeurs ont un rôle à jouer dans la collectivité. La collectivité s'attend à ce qu'il joue ce rôle, non pas uniquement dans le processus politique, mais également au sein de la collectivité telle que nous la concevons. Lorsqu'il se passe quelque chose dans la collectivité, on s'attend à ce que les employeurs y contribuent.

That is why you will see if you compared corporate donations to individual donations. Corporate donors are more likely than individuals to support more than one political party. I think that is an indication of a desire to support the process in a healthy discussion at the political level than you may see expressed at the individual level.

There are some worries that the \$1,000 limit may cause problems. Mr. Freeman raised some of those concerns. While \$1,000 is not going to be an issue for a company that is only operating in a single riding, companies that are operating coast to coast have to split that up between 300-odd ridings. That could result in a situation where a representative of a major employer in a community cannot even buy a cup of coffee for each of the candidates in a race.

Like Mr. Freeman, I am not suggesting that you hold up for amendments at this stage. However, in terms of the discussion that we have had on this bill today, it is something that we are going to have to monitor as it goes forward to make sure that we get that right. I do not think there is a magic number here. I am not proposing an alternative, but I think we may find that a particular number does cause difficulties in implementation.

Despite the fact that it has some flaws, the goals of Bill C-24 are certainly laudable. I would suggest the test is going to be not whether the members of the House of Commons the Senate are satisfied with the bill; this test will be that once it has passed if it will be effective in persuading Canadians that they ought to and should have greater trust in the central institution of our democracy.

**Senator Andreychuk:** You indicated that corporations, as individuals, do not give donations to gain influence or access to political parties or political leaders. Why do they give if they do not get that? I support certain charities and works because I support them and I think they are good for our society. Therefore, it is not a question of influence; it is a question of undue influence or inappropriate influence or not the right balance of influence as opposed to other societies. However, surely part of the reason for giving is to gain some influence over what you believe is the correct course of actions in a democratic society?

**Mr. Stewart-Patterson:** I would agree. There is one school of thought that says that companies should not be spending their shareholders' money on purposes that are not directly related to profitability.

I have spent a great deal of time working in the area of corporate philanthropy and building the business case for why companies should be engaged in their communities. If you look at the scale of activities, the major corporate donors to political parties are probably in the tens or hundreds of thousands dollars in a year. Those same companies are probably dealing with charitable donations that are in the millions or perhaps in the tens of millions. The scale of political donations within that sphere of community engagement is small. I cannot reflect small businesses here. I am reflecting my experience with major companies that are within the council's membership.

C'est ce qui ressort quand on compare les dons des sociétés à ceux des particuliers. Les sociétés ont plus tendance que les particuliers à appuyer plusieurs partis politiques. C'est là l'indice d'une volonté de participer à une saine discussion au niveau politique, qui n'apparaît pas souvent chez le particulier.

Nous craignons que la limite de 1 000 \$ ne pose des problèmes. M. Freeman en a parlé. Un montant de 1 000 \$ ne va pas gêner une société qui n'opère que dans une seule circonscription, mais celles qui sont présentes sur tout le territoire canadien doivent parfois diviser leurs contributions en 300 circonscriptions, si bien que le représentant d'un gros employeur d'une collectivité se retrouve parfois dans l'impossibilité d'offrir une simple tasse de café à chacun des candidats en lice.

Comme M. Freeman, je ne vous demande pas de bloquer le projet de loi pour y apporter des amendements. En revanche, compte tenu de ce qui s'est dit aujourd'hui sur le projet de loi, il va falloir suivre ses effets pour s'assurer qu'ils sont positifs. Je ne pense pas qu'il faille chercher un chiffre magique. Je ne propose pas de formule de remplacement, mais nous risquons de constater que le montant retenu pose des difficultés de mise en oeuvre.

Malgré les imperfections du projet de loi, ses objectifs sont louables. Ce qui sera déterminant, ce n'est pas l'appui qu'il pourra obtenir des députés et des sénateurs, mais une fois qu'il aura été adopté, il faudra voir s'il réussit à convaincre les Canadiens qu'ils doivent faire davantage confiance à l'institution centrale de notre démocratie.

**Le sénateur Andreychuk:** Vous avez dit que les sociétés ne font pas des dons dans le but d'exercer une influence sur les partis politiques ou sur leurs dirigeants. Si les sociétés n'agissent pas dans ce but, pourquoi font-elles des dons? J'appuie certaines oeuvres de charité parce que j'estime qu'elles sont bénéfiques à notre société. Ce n'est donc pas une question d'influence; c'est une question d'influence indue ou de manque d'équilibre par rapport à d'autres sociétés. Mais la motivation de ceux qui font des dons, c'est d'exercer une certaine influence sur ce qu'ils considèrent comme la meilleure tendance dans une société démocratique, n'est-ce pas?

**M. Stewart-Patterson:** Je suis d'accord. Selon une certaine école de pensée, les sociétés ne devraient pas dépenser l'argent de leurs actionnaires à des fins qui ne sont pas directement liées aux profits.

J'ai beaucoup travaillé dans le domaine de la philanthropie du monde des affaires, m'efforçant de convaincre des dirigeants de sociétés qu'ils devaient s'engager dans leurs collectivités. Les dons des grosses sociétés aux partis politiques se chiffrent sans doute en dizaine ou en centaine de milliers de dollars par an. Les mêmes sociétés font sans doute des dons de charité qui se chiffrent en millions, voire même en dizaines de millions. L'échelle des dons à des partis politiques dans l'ensemble de l'engagement envers la collectivité est très réduite. Je ne peux pas parler au nom des petites entreprises, mais je traduis mon expérience auprès des grandes sociétés que représente notre conseil.



My sense is that amongst the major companies that we represent on council, the political donations are part of that sense of community engagement. When an organization that is part of making your community vibrant holds a dinner, you are expected to be there and buy a table. That applies to a political party as it would to any other organization whose existence is seen as supporting the vibrancy of the community.

**Senator Bryden:** I think I followed your percentages. This is the organization of which Mr. Thomas d'Aquino is President?

**Mr. Stewart-Patterson:** Yes.

**Senator Bryden:** I was interested in your comment that the bill is an endeavour to develop greater trust in our institutions and, indeed, that is needed for all kinds of our institutions. As you know, I am a lawyer and a politician and after the ENRON situation and AOL, I am seeing accountants and CEOs joining my club as among the most distrusted people in our communities.

In relation to that, the primary responsibility of a corporation and chief executive officer is to its shareholders and to make profits and significant returns for those shareholders. I find it difficult to accept that the donation of \$50,000 or \$100,000 by an operating corporation in Canada is being made not in the best interest of its shareholder. That is, that you donate a dollar in order to produce more than a dollar return for your shareholder. That is where the undue influence concern comes in.

How do you justify the donation in political parties that are not the same as sponsoring a bike race for the Cancer society or a marathon for the Boy's Club?

There has been a tradition of quid pro quo. You are saying if there is a table at a dinner, then as a corporation you would buy tickets. It has been my experience that one of the reasons many of those tables get sold is because they do not want to not be there as against an overpowering concern of supporting the community.

Does this bill have any affect on that attitude that has developed over the years on the corporation?

**Mr. Stewart-Patterson:** In respect of your second question, one of the benefits of the bill is that if it does away with those big-dollar dinners and the big cheques, it is going to deal with the perception that companies are buying influence. It may, therefore, have the beneficial effect that now if they come to the table with a policy idea, it is clear that they are getting a hearing based on what they have to say and not on the size of the cheque that they may have written in the previous year.

I do not think that the perception that money buys influence is accurate. If I look at the major donors and compare the list to some of the political issues that have come up involving those companies, I do not see a correlation between size of donation and success. I do not think those perceptions are accurate. Nonetheless, Canadians may hold those perceptions and I think this bill addresses those perceptions.

Je suis convaincu que les dons qu'elles font aux partis politiques relèvent de ce sens de l'engagement envers la collectivité. Lorsqu'un organisme qui contribue au dynamisme de la collectivité organise un dîner, les sociétés importantes sont censées y participer et y réserver une table, que ce soit pour un parti politique ou pour tout autre organisme dont l'existence même contribue au dynamisme de la collectivité.

**Le sénateur Bryden:** Je pense que j'ai reconnu les pourcentages. Est-ce bien l'organisme dont M. Thomas d'Aquino est président?

**M. Stewart-Patterson:** Oui.

**Le sénateur Bryden:** J'ai trouvé intéressant de vous entendre dire que ce projet de loi vise à renforcer la confiance envers nos institutions et que toutes nos institutions en ont besoin. Comme vous le savez, je suis avocat et homme politique, mais après les affaires ENRON et AOL, je constate que les comptables et les PDG se retrouvent à mes côtés parmi les gens à qui on fait le moins confiance.

À cet égard, la responsabilité première d'une entreprise et de son premier dirigeant vis-à-vis de ses actionnaires est de réaliser des bénéfices et un rendement important pour les actionnaires. J'ai du mal à accepter qu'un don de 50 000 ou 100 000 \$ par une entreprise d'exploitation au Canada est fait non pas dans le meilleur intérêt de son actionnaire. Je veux dire par là que vous faites don d'un dollar pour produire plus d'un dollar de rendement pour l'actionnaire. C'est ici qu'intervient le risque d'abus d'influence.

Comment justifiez-vous qu'un don à un parti politique n'est pas la même chose que le parrainage d'une course à vélo pour la Société du cancer ou un marathon pour la Formation jeunesse?

Il y a toujours eu une tradition d'échange de bons procédés. Vous dites que s'il y a une table à un dîner, alors comme société vous allez acheter des billets. Je sais d'expérience qu'une des raisons pour lesquelles beaucoup de ces tables sont vendues c'est parce qu'elles ne veulent pas ne pas être là parce que ce serait interprété comme être contre un désir puissant d'appuyer la communauté.

Est-ce que ce texte a un effet sur cette attitude qui s'est développée au fil des années sur l'entreprise?

**M. Stewart-Patterson:** En réponse à votre deuxième question, un des avantages du projet de loi c'est que s'il élimine ces grands dîners bénéfiques et ces gros chèques, cela va lutter contre la perception que les compagnies achètent de l'influence. Cela aura peut-être donc pour effet bénéfique que si aujourd'hui elles viennent à la table avec une idée de politique, il est clair qu'elles réussissent à se faire entendre en fonction de ce qu'elles ont à dire et non de la grosseur du chèque qu'elles ont peut-être fait l'année d'avant.

Je ne pense pas que la perception que l'argent achète de l'influence soit juste. Si je regarde les grands donateurs et que je compare la liste à certaines des questions politiques qui ont surgi et qui touchent ces compagnies, je ne vois pas de corrélation entre la taille du don et le succès. Je ne pense pas que ces perceptions soient justes. Néanmoins, les Canadiens ont peut-être ces perceptions et je pense que le projet de loi vient lutter contre elles.

I do not know if it affects the reality in terms of how the political process is going to work. You mentioned the motivation, aside from any positive sense of wanting to contribute to the community, there is also the question of what happens if you are not there. Is it your absence rather than your presence that matters?

Those things may have an impact. By getting rid of those questions, I think the bill on balance may be helpful to the political process and public trust.

In respect of your initial point on the question of duty to shareholders, it has been pointed out to me, in another setting, that the wording of the Canada Business Corporations Act refers to a duty to the company, which is often interpreted to mean the shareholders of the company, but it is not exclusive to the shareholders. To serve the interests of the company, you have to serve the interests of shareholders, but the shareholders are not the only people involved in the company. That subject has come up in the context of corporate governance.

**Senator Bryden:** Is it not that the problem with a number of CEOs? They look after their own interests rather than those of the shareholders? Is it not why John Roth is rich and I am poor?

**Mr. Stewart-Patterson:** Senator, you have touched on the issue of corporate governance, which has been a central concern for business leaders over the last year. The Council has spent more time dealing with issues of corporate governance than we have addressing issues of public governance such as dealt with by this bill.

The issues of corporate governance are real. If you look at the extensive statement, around which we build a consensus about last year and issued in September, we got into some detailed recommendations in terms of better practices, improving corporate governance, much of which dealt with their twin principles of transparency and accountability. That is why our members seemed most strongly united around those two concepts. Transparency matters in both corporate and public governance. Transparency without accountability is not enough. That has been accepted in the area of corporate governance. I am not sure that is reflected to the extent in this bill as it stands.

**Senator Bryden:** I could have challenged that last statement in relation to how it compares with what is happening. We have some good voluntary suggestions going forward, but very few regulations coming out on corporate governments that are sticking.

**Senator Joyal:** My first question is related to your own words: "It will be effective in greater trust." I wonder if by repeating that over and over, will the perception be that this bill is going to be more transparent and politicians will be more credible? I was

Je ne sais pas si cela affecte la réalité quant au fonctionnement du processus politique. Vous avez parlé de la motivation, distincte du désir positif de vouloir contribuer à la communauté, il y a aussi la question de savoir ce qui se passe si vous n'y êtes pas. Est-ce votre absence ou votre présence qui compte?

Ces choses peuvent avoir un impact. En éliminant ces questions, je pense que le texte, l'un dans l'autre, peut être bénéfique pour le processus politique et la confiance de la population.

En ce qui concerne ce que vous avez dit au début à propos des obligations vis-à-vis des actionnaires, on m'a signalé, ailleurs, que la Loi canadienne sur les sociétés par actions parle des devoirs des administrateurs vis-à-vis de la société, ce qui est souvent interprété comme désignant les actionnaires de la société, mais il ne s'agit pas exclusivement d'eux. Pour servir au mieux les intérêts de la société, il faut bien sûr servir les intérêts des actionnaires, mais ceux-ci ne sont pas les seuls concernés. Le sujet a été évoqué dans le contexte de la régie des sociétés.

**Le sénateur Bryden:** Est-ce que ce n'est pas là le problème dans le cas de beaucoup de premiers dirigeants? Ils protègent leurs propres intérêts au lieu de ceux des actionnaires? Est-ce que ce n'est pas cela qui explique que John Roth soit riche et moi pauvre?

**M. Stewart-Patterson:** Sénateur, vous avez abordé la question de la régie des sociétés, qui est au coeur des préoccupations des chefs d'entreprise depuis un an. Le conseil a consacré plus de temps à s'occuper des questions de régie des sociétés que de questions de régie tout court, comme celles abordées dans ce texte.

Les problèmes de la régie des sociétés existent bel et bien. Si vous examinez le long document, autour duquel nous avons bâti un consensus l'an dernier et que nous avons publié en septembre, vous verrez que nous avons formulé des recommandations détaillées en vue de l'amélioration des pratiques, l'amélioration de la régie des sociétés, dont la plupart reposent sur les principes jumeaux de la transparence et de l'obligation de rendre compte. C'est pourquoi nos membres ont semblé être le plus unis autour de ces deux concepts. La transparence est importante aussi bien pour la gouvernance de l'État que de la régie des sociétés. La transparence sans obligation de rendre compte ne suffit pas. Ce principe a été accepté dans le domaine de la régie des sociétés. Je ne suis pas convaincu que l'on va aussi loin dans le projet de loi tel qu'il est.

**Le sénateur Bryden:** J'aurais pu contester ce que vous avez dit à propos de la façon dont cela se compare avec ce qui se passe. Il y a de bonnes suggestions de mesures facultatives qui ont été avancées, mais très peu de règlements fermes sur la régie des sociétés.

**Le sénateur Joyal:** Ma première question porte sur ce que vous avez dit: «Cela réussira à améliorer la confiance». Je me demande si à force de le répéter la perception sera que ce texte sera plus transparent et que les politiciens seront plus crédibles? C'est



thinking that we might be doing one of those dances where if you repeat the name of a god often enough, you begin to feel that he or she is there.

I wonder if the perception that politicians are too close to influential and powerful business people is not more a perception that is dealt with in people's mind or in public-opinion minds? Politicians like to socialize with important business people. They are an elite group in our society because they create wealth and they contribute in their world.

The impact of this bill is important, but I do not think we should endow it with a magic power. The perception in public opinion that business people influence politicians is because the politicians put themselves under conditions of being influenced. It is not the \$5,000 paid for a table in a fundraising dinner where there are 2,500 people in the room that will buy the influence. Is the issue of influence on politicians one that the politicians themselves have created and nurtured by wanting to look and appear with business people in all kinds of circumstances and contexts?

This bill is important, but it will not cure that perception if at the same time we do not question how we politicians deal with business. This is part of a broader problem and much more complex to address by just passing legislation to cap donations at \$1,000.

**Mr. Stewart-Patterson:** I would agree with you, senator. The bill will help but it is not magic. I have looked at this challenge in terms of the corporate governance issue and how you regain trust once there have been significant breaches of faith with investors.

There are things that can be done and are being done on the regulatory front. There are things being done through the media — focusing much more attention on these issues. There are coalitions of investors that are getting together that are becoming more active. There are all sorts of forces at work. Ultimately public trust is not going to be restored because we legislated it, regulated it, or shifted practices through shareholder votes. Ultimately one has to earn that trust back. It is going to take time no matter what you do. It is never easy to earn trust back; it is very easy to lose it.

That is the situation that we are grappling with in the business community. If I look at the longer-term trends in terms of voter participation, the institutions of our democracy have a similar problem. That is why I am happy to see these issues being addressed. We have to recognize that this is not going to be resolved by any one bill in any one year. It is a continuous process.

**Senator Joyal:** The Chief Electoral Officer's report indicates that in 2001, the last year for which statistics are available, contributions to parties from corporations — which is essentially your group — totalled roughly \$9 million. Now with this cap of \$1,000, where will that \$8.5 million go later on? You will not have

comme si on exécutait une de ces danses, où, à force d'invoquer le nom du dieu, on commence à sentir sa présence.

Je me demande si la perception que les politiciens sont trop proches de gens d'affaires puissants et influents n'est pas davantage une perception qui se trouve dans l'esprit des gens ou dans l'opinion publique? Les politiciens aiment fréquenter des gens d'affaires importants. Ils forment l'élite de notre société parce qu'ils créent la richesse et font une contribution dans leur monde.

Ce texte a des effets importants mais il ne faut pas lui conférer un pouvoir magique. La perception dans l'opinion publique que les gens d'affaires influencent les politiciens tient au fait que les politiciens se placent dans des conditions où ils peuvent être influencés. Ce n'est pas les 5 000 \$ payés pour une table à un gala de souscription en compagnie de 2 500 convives qui vont ajouter de l'influence. Est-ce que la question de l'influence sur les politiciens en est une que les politiciens eux-mêmes ont créée et encouragée en voulant apparaître en compagnie de gens d'affaires en toutes sortes de circonstances?

Le texte est important, mais il ne changera pas la perception si on ne se penche pas du même coup sur la façon dont nous, politiciens, traitons avec le monde des affaires. Cela fait partie d'un problème plus vaste et beaucoup plus complexe qui ne se résoudra pas uniquement en adoptant une loi qui plafonne les dons à 1 000 \$.

**M. Stewart-Patterson:** Je suis d'accord avec vous, monsieur le sénateur. Le projet de loi sera utile mais ce n'est pas une panacée. J'ai examiné la question sous l'angle de la régie des sociétés et je me suis demandé comment on peut reconquérir la confiance des investisseurs lorsque l'on a abusé de leur foi.

Des mesures peuvent être et sont en train d'être prises en matière de réglementation. Il se fait des choses par l'intermédiaire des médias, qui braquent de plus en plus les projecteurs sur ces problèmes. Des coalitions d'investisseurs se forment et sont de plus en plus actives. Toutes sortes de forces sont en jeu. Au bout du compte, la confiance de la population ne reviendra pas à coup de lois, de règlements ou de nouveaux modes de scrutin des actionnaires. Elle devra être méritée à nouveau. Cela va demander du temps, quoi qu'on fasse. Il n'est jamais facile de reconquérir la confiance de quelqu'un; il est très facile par contre de la perdre.

Voilà la situation avec laquelle nous sommes aux prises dans le monde des affaires. Pour ce qui est des tendances à long terme en ce qui concerne la participation des électeurs, nos institutions démocratiques ont le même problème. C'est pourquoi je suis heureux de voir que l'on s'occupe de ces questions. Il faut admettre que cela ne se réglera pas à l'aide d'un seul texte de loi voté dans le courant d'une année. Ce sera un processus continu.

**Le sénateur Joyal:** Dans son rapport, le Directeur général des élections mentionne qu'en 2001, la dernière année pour laquelle les chiffres sont disponibles, les contributions aux partis venant des entreprises — essentiellement donc vos membres — étaient de l'ordre d'environ 9 millions de dollars. Avec ce plafond de

to spend that money next year yet you still have it available if the economy maintains its capacity. Where will they channel that money to maintain their access to decision makers?

**Mr. Stewart-Patterson:** What individual companies do with the money they are no longer going to be spending in terms of donations? That is going to reflect the business they are in, the communities they are in. The other things they care about. It may get shifted in with the rest of the community donations budget. It may be taken as an expense reduction — something else where we can reduce costs without affecting operations. I cannot speak for the management of any individual donor.

**Senator Joyal:** I cannot expect that my dividends will be higher next year?

**Mr. Stewart-Patterson:** One of the options is you cut costs and that will lead to higher profits to be paid out to shareholders in the short term. On the other hand, you may say there may be better ways to invest that money. Whether it comes out as a dividend or gets reinvested in the business will depend on each individual company.

**Senator Joyal:** You have not discussed that with your colleagues?

**Mr. Stewart-Patterson:** No.

**Senator Hubley:** You mentioned that you conducted a poll among the members of your organization that related to large donations. Do you feel that there are other ways that you would be able to donate to a party that we do not see upfront right now on the bill?

With respect to the question about what large corporations are doing with the funds that have been cut back from donations, was that one of the question you might have polled and whether there is any indication that corporations would seek other ways of contributing to political party?

**Mr. Stewart-Patterson:** I would doubt it. We asked our members questions of principle prior to the bill being introduced. It was before we were aware of the specifics contained in the bill. Mr. Freeman suggested there could be all sorts of complications with deliberate attempts to funnel donations. I do not see that happening. They are there because of general expectations that they are wanted there. If you do not want certain people at the table, they are not going to bother. They will find other things to do. What they choose to do with that money is going to depend on the individual company and circumstances.

**The Chairman:** Thank you for taking the time to share your thoughts on this.

Our next panel witnesses are officials from Privy Council Office, Ms. Michèle René de Cotret and Mr. Stéphane Perrault.

1 000 \$, où iront les 8,5 millions de dollars qui restent? Vous n'aurez pas à dépenser cet argent l'an prochain, mais il sera toujours à votre disposition si l'économie continue de tourner. Comment les entreprises affecteront-elles cet argent si elles veulent continuer d'avoir accès aux décideurs?

**M. Stewart-Patterson:** Que feront les sociétés de l'argent qu'elles ne verseront plus en dons? Cela dépendra de leur secteur d'activité et de leur ville. Les autres questions qui leur tiennent à coeur. Il ira peut-être s'ajouter aux autres dons en faveur de la collectivité. Ce sera peut-être considéré comme une réduction des dépenses — une réduction supplémentaire des coûts qui ne nuisent pas à l'exploitation. Je ne peux pas parler au nom de la direction de chaque entreprise qui fait des dons.

**Le sénateur Joyal:** Je ne peux pas m'attendre à ce que mes dividendes soient plus gros l'an prochain?

**M. Stewart-Patterson:** Une possibilité est de réduire les coûts, ce qui augmentera les bénéfices à verser aux actionnaires sur le court terme. En revanche, il y a peut-être de meilleurs moyens d'investir cet argent. Ce sera à chaque entreprise de décider si cela doit prendre la forme d'un dividende ou être réinvesti dans l'entreprise.

**Le sénateur Joyal:** Vous n'en avez pas discuté avec vos collègues?

**M. Stewart-Patterson:** Non.

**Le sénateur Hubley:** Vous avez dit avoir réalisé un sondage auprès de vos membres au sujet des dons de grande valeur. Y a-t-il à votre avis d'autres façons pour vous de faire des dons à un parti qui ne sont pas prévues de façon évidente dans le projet de loi?

Avez-vous demandé ce que les grandes entreprises allaient faire de l'argent économisé sur les dons? Avez-vous demandé aussi si elles chercheraient d'autres moyens de contribuer à un parti politique?

**M. Stewart-Patterson:** J'en doute. Ce sont des questions sur les principes que nous avons posées à nos membres avant le dépôt du texte. C'était avant de connaître les dispositions précises du projet de loi. M. Freeman a dit que toutes sortes de complications pourraient surgir si l'on essayait délibérément de canaliser des dons. Ce n'est pas quelque chose que j'entrevois. Ils sont là parce qu'ils pensent qu'on veut les voir là. S'il y a des gens que vous ne voulez pas voir à la table, ils ne vont pas se donner la peine de venir. Ils trouveront autre chose à faire. Ce qu'ils décideront de faire de cet argent dépendra de la compagnie et de sa situation.

**Le président:** Merci d'avoir pris le temps de nous exposer vos vues sur la question.

Nous recevrons maintenant des hauts fonctionnaires du Bureau du Conseil privé: Mme Michèle René de Cotret et M. Stéphane Perrault.



## [Translation]

**Senator Rivest:** Senator Nolin pointed out a few drafting inconsistencies in the bill between the French and English versions. I understand that the public service was asked to draft this bill, and understandably so. Nevertheless, this exercise was probably done in a bit of a rush. I examined the text more systematically and spotted many additional errors.

In some instances, the expressions vary; the translation is poor; there are parts of sentences that do not appear in the French that do in English, and vice versa. For example, look at clause 49, subsection 3(3):

Sur réception du certificat, le Receveur général verse à l'agent officiel, sur le Trésor, le montant fixé à l'alinéa (1)d)  
...

The French text refers to the clause, but the English does not make any reference to it. On pages 63 and 64 of the bill, it is more or less the same thing. The English text indicates a reference, but the French text does not. In clause 46, on page 63, the researchers also spotted errors. On page 34, the paragraphs are different. There are several other cases, for example in clause 404, subsection 2, at the top of page 34, on page 32. I am not going to list them, but there are a whole series of mistakes. These are no doubt technical issues.

Currently, what is the rule when there is an inconsistency between the two texts? What does the court do under such circumstances? According to case law, in some instances, the court can use its discretionary power to choose which version appears to be more compatible with the intent of the legislation. Nevertheless, this legislative technique leaves a lot to be desired, given the number of errors. Errors can slip through. However, such a difference between the versions is suspicious.

I am not blaming the public service, because I know that you were under pressure to draft this bill which was to be part of the legacy. Sometimes things occur very quickly. However, this act will be enforced way beyond the political life of the current Prime Minister. People will have to live with this act and be responsible for its enforcement. So the French and English versions must be compatible.

**Ms. Michèle René de Cotret, Senior Privy Council Officer/ Counsel, Privy Council Office:** Before dealing with this issue as to how the courts will interpret the legislation, I would like to make a few comments. You listed the problems on page 34 and 33, and a similar problem on page 32. In some cases, these are technical errors but slipped through the revision process. We have discussed the matter with the law clerks from the House of Commons and the Senate. Both law clerks told us that, if the Senate did not object, these specific issues could be rectified before the bill is given royal assent.

## [Français]

**Le sénateur Rivest:** Le sénateur Nolin a soulevé dans le projet de loi quelques incongruités de rédaction entre le texte français et le texte anglais. Je conçois que l'on ait chargé la fonction publique de l'élaboration de ce projet de loi, pour des raisons que l'on connaît. Toutefois, cet exercice a probablement été exécuté avec un peu d'empressement. En examinant le texte de façon plus systématique, j'ai relevé de nombreux éléments additionnels.

Dans certains cas, on fait référence à des expressions pouvant varier: une mauvaise traduction; des bouts de phrase qui n'apparaissent pas dans le texte français, mais qui apparaissent dans le texte anglais, et vice versa. Prenons, à titre d'exemple, l'article 49, paragraphe 3, sous-section (3):

Sur réception du certificat, le Receveur général verse à l'agent officiel, sur le Trésor, le montant fixé à l'alinéa (1)d)  
[...]

Le texte français fait référence à l'article, mais le texte anglais n'y fait pas référence. Aux pages 63 et 64 du projet de loi, on retrouve un peu la même chose. Le texte anglais indique une référence, mais le texte français n'indique aucune référence. À l'article 46, page 63, les services de recherche ont également relevé des erreurs. À la page 34, les alinéas sont différents. On retrouve plusieurs autres cas, soit à l'article 404, au paragraphe 2, au haut de la page 34, à la page 32. Je ne vais pas les énumérer, mais on en retrouve toute une série. Il s'agit sans doute de points d'ordre technique.

Quelle est la règle actuelle lorsqu'il y a différence entre les deux textes? Que fait la cour dans ces circonstances? Dans certains cas, selon la jurisprudence, la cour pourra avoir discrétion de choisir la version qui semble la plus compatible avec l'intention du législateur. Toutefois, une telle technique législative laisse à désirer, compte tenu du nombre d'erreurs. Il est possible qu'une erreur puisse se glisser. Par contre, une telle différence entre les versions est douteuse.

Je ne mets pas le blâme sur la fonction publique, car je sais que vous avez été bousculés pour l'élaboration de ce projet de loi devant faire partie de l'héritage. Les choses se succèdent parfois très rapidement. Cependant, l'application de cette loi se poursuivra au-delà de la vie politique de l'actuel premier ministre. Les gens devront vivre avec cette loi et en assumer l'administration. Il faudra donc qu'il y ait compatibilité entre les versions française et anglaise.

**Mme Michèle René de Cotret, agente principale du Bureau du Conseil privé/Bureau du Conseil privé:** Avant de poser la question à savoir quelle serait la règle d'interprétation devant le tribunal, j'aimerais faire quelques commentaires. Vous avez énuméré les problèmes aux pages 34 et 33, et un problème similaire à la page 32. Dans certains cas, il s'agit d'erreurs techniques ayant échappées au processus de révision. Nous en avons discuté avec les légistes de la Chambre des communes et du Sénat. Les deux légistes nous ont indiqué que, si le Sénat n'avait pas d'objection, ces cas particuliers pourraient être corrigés avant que le projet de loi ne reçoive la sanction royale.

**Senator Rivest:** Could the Senate make an amendment?

**Ms. René de Cotret:** No, without amendment.

**Senator Rivest:** But how could the Senate give its assent?

**Ms. René de Cotret:** Without giving assent, you could object and say that the only way that the Senate could resolve the problem would be to make an amendment to the bill — and we are hoping that you will agree to do that.

In the case of technical errors, such as a reference to a different section in French and English, a reference in the French text to a section that does not exist, a paragraph that does not make sense in the context, your law clerks will advise you as to which corrections could be made administratively by the House of Commons and Senate law clerks.

You have pointed out other errors or potential errors. These are not necessarily mistakes in every case. Frequently, the legal drafters do not necessarily divide the French and English texts in the same way. This practice, which has been in use for a long time at the Department of Justice, is now less frequent. It can happen that there is a reference to a section or a particular paragraph in a text which is not found in the other version.

**Senator Rivest:** Or which does not have the same designation.

**Ms. René de Cotret:** Exactly.

**Senator Rivest:** You will nevertheless agree that it is strange that a section in the French text refers to another clause in the bill and the French text makes no reference to it.

**Mr. Stéphane Perrault, Senior Privy Council Officer/Counsel, Privy Council Office:** You have to determine to what extent there is a mistake. This fall, we are expecting an act that will rectify the situation, because we come across this problem in all bills. To err is human and we need to have some way to rectify the problem.

**Senator Rivest:** Could we agree to make corrections?

[English]

**The Chairman:** Senator Rivest, just for the record can you respond to Mr. Perrault's comment about the actual reference to which you referred and tell us the line?

[Translation]

**Senator Rivest:** I can quickly provide you with a list of the problems. The first series is found on pages 31, 33 and 34 of the bill, more specifically in clauses 405.1, subsection 2; 405.2, subsection 1; 405.2, subsection 2; 405.2, subsection 3; and 405.2, subsection 4, of the Elections Act. These are essentially reference mistakes

**Le sénateur Rivest:** Le Sénat pourrait apporter un amendement?

**Mme René de Cotret:** Non, sans amendement.

**Le sénateur Rivest:** Mais comment le Sénat pourrait-il y consentir?

**Mme René de Cotret:** Sans y consentir, vous pourriez vous objecter et dire que la seule façon dont le Sénat pourrait régler le problème serait de proposer un amendement au projet de loi — et nous espérons que vous accepterez de le faire.

Dans le cas des erreurs techniques telles la référence à un article différent en français et en anglais, une référence dans le texte français à un article qui n'existe pas, un alinéa qui n'a pas de sens dans le contexte, vos légistes vous aviseront à savoir les corrections pouvant être apportées administrativement par les légistes de la Chambre des communes et du Sénat.

Vous avez souligné d'autres erreurs ou possibilités d'erreurs. Il ne s'agit pas nécessairement dans tous les cas d'erreurs. Bien souvent, les légistes ne divisent pas le texte français et le texte anglais nécessairement de la même façon. Cette pratique, longtemps en usage au ministère de la Justice, est maintenant moins fréquente. Il peut y avoir référence à un article ou à un alinéa particulier dans un texte qui ne se retrouvera pas dans l'autre version.

**Le sénateur Rivest:** Ou qui n'aura pas la même désignation.

**Mme René de Cotret:** Exactement.

**Le sénateur Rivest:** Vous concevez tout de même qu'il est étrange qu'un article dans le texte anglais fasse référence à un autre article du projet de loi et que le texte français n'y fasse pas référence.

**M. Stéphane Perrault, agent principal du Bureau du Conseil privé/conseiller, Bureau du Conseil privé:** Il faudra voir dans quelle mesure il y a erreur. Cet automne, on prévoit qu'une loi viendra corriger cette situation, car nous rencontrons ce problème dans l'ensemble des projets de loi. L'erreur est humaine et il doit y avoir possibilité de la corriger.

**Le sénateur Rivest:** Pourrions-nous consentir à apporter des correctifs?

[Traduction]

**Le président:** Sénateur Rivest, pour les besoins du compte rendu, pouvez-vous répondre à ce qu'a dit M. Perrault à propos de la citation que vous avez donnée et nous donner le numéro de la ligne?

[Français]

**Le sénateur Rivest:** Je peux vous donner rapidement la liste des problèmes. La première série se trouve aux pages 31, 33 et 34 du projet de loi, plus particulièrement aux articles 405.1, paragraphe 2; 405.2, paragraphe 1; 405.2, paragraphe 2; 405.2, paragraphe 3; et 405.2, paragraphe 4, de la Loi électorale. Il s'agit essentiellement d'erreurs de renvoi.



[English]

**The Chairman:** These are specific references between the French and the English?

**Senator Rivest:** Yes. That is right.

**The Chairman:** Would you also refer to the clauses missing?

[Translation]

**Senator Rivest:** On page 63, in clause 46, there is no mention of a reference, whereas in the English version, there is. On page 80 of the French version, the new clause 478.3(3) makes no reference to subsection 478. These are errors that both Senator Nolin and our researchers spotted. There may be others.

[English]

**The Chairman:** Would you provide us with a copy of that?

**Senator Rivest:** Yes.

[Translation]

On the one hand, you are saying that the Senate may decide that these amendments can be dealt with administratively with no formal amendment. On the other hand, if the Senate were to move formal amendments, the bill would be sent back to the House of Commons. Given that the House of Commons has adjourned, people will not be very happy. The leaders should decide on the best way for the Senate to intervene.

You are telling us that, at first glance, it would be possible to make technical corrections. Each caucus will therefore decide whether or not a formal amendment should be moved, and then the Senate will deal with the matter if we decide collectively to introduce formal amendments. I am leaving the question open.

**Senator Beaudoin:** There have been some precedents on the matter. A few years ago, we had a similar problem. We had used a technique. However, before saying yes or no, I want to be sure that there are indeed precedents. It is all well and good to say that this can be taken care of administratively, but in my opinion a law that can be amended administratively is not very strong. I think that there is a way to do this, but I would like someone to give me the precedent.

**Ms. René de Cotret:** I cannot quote the precedent. I have seen the e-mails that have been exchanged between the House of Commons and Senate law clerks. According to them, this type of error can be remedied administratively by the House of Commons and Senate law clerks.

**Senator Beaudoin:** We can give them a mandate?

**Ms. René de Cotret:** That is right.

**Senator Beaudoin:** If that is the case, we will have to make sure it is on the record. This has to appear very clearly in the Senate minutes.

[Traduction]

**Le président:** Il s'agit de mentions précises entre le français et l'anglais?

**Le sénateur Rivest:** Oui, c'est ça.

**Le président:** Pouvez-vous aussi nous dire quels articles manquent?

[Français]

**Le sénateur Rivest:** À la page 63, à l'article 46, il n'y a pas de mention de renvoi, alors que dans la version anglaise, il y a une mention de renvoi. À la page 80 de la version française, le nouveau paragraphe 478.3(3) ne comporte aucun renvoi au paragraphe 478. Ce sont les erreurs que le sénateur Nolin et nos chercheurs ont relevées. Il y en a peut-être d'autres.

[Traduction]

**Le président:** Pourriez-vous nous en donner une copie?

**Le sénateur Rivest:** Oui.

[Français]

D'un côté vous dites que le Sénat peut décider que ce sont des amendements qui peuvent recevoir une correction administrative sans amendement formel. De l'autre côté, si le Sénat propose des amendements formels, alors le projet de loi retourne à la Chambre des communes. La Chambre des communes ayant ajourné, des gens ne seront pas très heureux. Les leaders devront décider quelle sera la meilleure façon d'intervenir pour le Sénat.

Vous nous dites qu'à première vue il semble possible qu'on apporte des corrections sur le plan technique. Chacun des caucuses décidera alors si on doit présenter un amendement formel, puis le Sénat en disposera si nous décidons collectivement de présenter des amendements formels. Je laisse la question ouverte.

**Le sénateur Beaudoin:** Il y a des précédents en ce sens. Il y a quelques années, nous avons eu un problème semblable. Nous avons utilisé une technique. Cependant, avant de dire oui ou non, j'aimerais être certain qu'il y ait véritablement des précédents. C'est beau de dire qu'on peut faire cela administrativement, mais une loi qui s'amende administrativement, cela ne me paraît pas très fort. Je pense qu'il y a un moyen de le faire, mais j'aimerais qu'on me cite le précédent.

**Mme René de Cotret:** Je ne peux pas vous citer de précédent. J'ai vu des échanges de courrier électronique entre le légiste de la Chambre des communes et celui du Sénat. Selon eux, ce type d'erreur peut être corrigé administrativement par les légistes de la Chambre des communes et du Sénat.

**Le sénateur Beaudoin:** On peut leur donner un mandat?

**Mme René de Cotret:** C'est correct.

**Le sénateur Beaudoin:** À ce moment, il faudrait le consigner au dossier. Il faudrait que cela apparaisse très clairement dans le compte rendu du Sénat.

**Senator Rivest:** Should the House of Commons be associated with the mandate given to the law clerks to proceed administratively?

**Ms. René de Cotret:** This is a joint agreement between the House of Commons and Senate law clerks. According to the e-mail exchange that I saw, they can do this on their own authority.

**Mr. Perrault:** I read the e-mails, and the law clerks can do this on their own unless the Senate advises them that it prefers to proceed in another fashion, through a motion.

**Senator Joyal:** In everyday jargon we call this a parchment error. There is a procedure between the two Chambers. If one Chamber notices parchment errors in a bill that was adopted in due form by the other Chamber, the Clerk has some authority to make corrections. I do not have the list of precedents before me, but we can certainly check this out with the Clerk's office to establish how the Clerk's authority will enable him to remedy the points made by Senator Rivest.

At first glance, a parchment error, by definition, is not an error pertaining to the substance, it does not change the expression of the will of the legislator of the Chamber in question. Can that cover consistency? Generally speaking, these are inconsistencies resulting from amendments that were made. There were poor interpretations. Nevertheless, we can verify in the adoption of the amendment that there was a desire to adjust the numbering of the following clauses. There are enough precedents covering interpretation to allow us to confirm what you have said and to remedy that aspect.

I cannot recall the parameters limiting the Clerk's action. Beyond that, it depends on the will of the Chamber, but I do think that a procedure exists.

[English]

**The Chairman:** Thank you very much, Senator Joyal. We do have the law clerk on his way here to the committee meeting and we will be hearing from the law clerk in due course.

[Translation]

**Senator Robichaud:** Several questions have been raised regarding the trusts. If we use money coming from a trust, how is this money accounted for in electoral spending or in the expenditures that a candidate, an association or a party incurs? Could you clarify the matter?

**Ms. René de Cotret:** The act has a provision. I will begin with the provision, in clause 405.3. It prohibits a donor from making a contribution that comes from money from another person that was provided to that person for that purpose. In another words, according to the bill, the act would prohibit someone who wants to make a contribution from doing so from money that comes from someone else.

**Le sénateur Rivest:** Est-ce que la Chambre des communes devrait être associée au mandat donné aux légistes de procéder administrativement?

**Mme René de Cotret:** C'est un accord conjoint des légistes de la Chambre des communes et du Sénat. Les échanges que j'avais vus sont à l'effet qu'ils pouvaient le faire de leur propre autorité.

**M. Perrault:** Ayant vu les échanges, les légistes pouvaient le faire de leur propre chef à moins que le Sénat ne leur indique qu'il préfère procéder autrement, par voie de motion.

**Le sénateur Joyal:** C'est ce qu'on appelle, dans le jargon courant, des erreurs de parchemin. Une procédure existe entre les deux Chambres. Si une Chambre constate des erreurs de parchemin dans un projet de loi adopté valablement par l'autre Chambre, le greffier a une certaine autorité pour faire les corrections. Je n'ai pas la liste des précédents devant moi, mais nous pourrions certainement vérifier cela avec le Bureau du greffier pour voir de quelle manière l'autorité dont dispose le greffier pour faire ces corrections peut couvrir les points soulevés par le sénateur Rivest.

À première vue, une erreur de parchemin, par définition, est une erreur qui n'est pas substantielle, qui ne change pas l'expression de la volonté du législateur de la Chambre en question. Est-ce que cela peut couvrir des questions de concordance? Car en général, ils s'agit de questions de concordance suite à des amendements qui ont été apportés. La concordance a mal été réinterprétée. Toutefois, on peut vérifier dans l'adoption de l'amendement qu'il y avait une volonté d'ajuster la numérotation des articles suivants. Il y a suffisamment de précédents qui couvrent l'interprétation pour permettre de confirmer ce que vous dites et de corriger cet aspect.

Je n'ai pas à l'esprit la liste des paramètres à l'intérieur desquels le greffier peut agir. Au-delà, cela dépend de la volonté de la Chambre, mais je pense qu'il existe une procédure.

[Traduction]

**Le président:** Merci beaucoup, sénateur Joyal. Le légiste est en route et nous l'entendrons en temps utile.

[Français]

**Le sénateur Robichaud:** Plusieurs questions ont été posées concernant les fiducies. Si on utilise des fonds parvenant d'une fiducie, comment ces fonds pourraient-ils être comptabilisés dans les dépenses électorales ou les dépenses que doit encourir un candidat, une association ou un parti? Pouvez-vous nous éclairer à ce sujet?

**Mme René de Cotret:** La loi comporte une disposition. Je vais commencer par celle-ci, à l'article 405.3. Elle interdit à un donateur de faire une contribution à même des fonds qui proviennent d'autrui et qui lui ont été donnés pour cette fin. Si je reprends: La loi interdirait, selon le projet de loi, quelqu'un qui veut faire une contribution de le faire à même des fonds qui proviennent d'autrui.



By definition, or by quasi-definition, this money would be a trust. A trust is a group of individuals who get together to collect money for a particular purpose or a particular beneficiary. In order to transfer this money to an individual who in turn gives the money to a candidate, which is the only mechanism provided for by the act, you have to create an association. So there have to be more than one trustee of this trust, first of all, because you need an association in order to get around this prohibition provided for in the act whereby an individual cannot give a political candidate money that comes from someone else.

According to clause 405.(3) of the act, an association that makes a contribution must disclose the name, address, the amount given from each of the donors and the date on which the person made this contribution. Accordingly, this bill makes it extremely difficult to use the trust as a useful way of making contributions and concealing the name of donors.

The name of each individual trust donor must be disclosed. The contribution from the association, which may comprise the trustees of the trust, is limited to \$1,000, and the contribution made by those who participated in the contribution is included in the contribution of the original donors.

From now on, no one will be able to use this mechanism to make hidden contributions to political participants in the political process.

**Senator Robichaud:** Finally, you refer to the contribution made by a group of individuals. Will this contribution be accounted for along with the fact that this individual may also make a personal contribution of \$5,000, although the portion contributed through the association will be deducted from the \$5,000?

**Ms. René de Cotret:** Yes, you have grasped that very well. For those people who are used to contributing to the political process and wish to do so, it becomes easier to contribute directly rather than from within an association.

However, for groups of people who, individually, can't contribute more than \$5, \$10 or \$20 and have very little impact, it is advantageous to form this association of individuals and to contribute on behalf of the association. It should be noted, nevertheless, that each contribution of \$5, \$10 or \$20 must include the name of the individual and the amount given when a contribution is made through an association.

[English]

**Senator Lynch-Staunton:** I agree that there are some inconsistencies that could be put down to parchment errors. I am not convinced yet. When the bills are being written, are they only written in one language or both languages together? What is the procedure for that?

**Ms. René de Cotret:** The bills are written in both official languages. There are two drafters in every bill written by the Government of Canada. The bills are each written in their respective official languages, however they say the same thing.

Par définition ou par quasi définition, des fonds sont en fiducie. C'est un groupe de personnes qui se sont regroupées pour recueillir des fonds pour une fin particulière ou un bénéficiaire particulier. Pour pouvoir transmettre ces fonds à un particulier qui ensuite les donne à un candidat, seul mécanisme prévu par la loi, il faut former une association. Donc, les fiduciaires de cet fiducie, premièrement, il doit y en avoir plus qu'un, parce qu'il faut être une association pour pouvoir passer outre à l'interdiction qui est dans la loi de donner à un participant politique des fonds qui proviennent d'autrui.

Selon l'article 405.2 (3) de la loi, une association qui fait une contribution doit divulguer le nom, l'adresse, le montant donné de chacun des donateurs et la date à laquelle cette personne a fait cette contribution. Il devient donc extrêmement difficile, dans le cadre du projet de loi, d'utiliser la fiducie comme mécanisme utile pour faire des contributions, et cacher le nom des donateurs.

Le nom de chacun des donateurs individuels à la fiducie doit être divulgué. La contribution de cette association, qui serait formée possiblement des fiduciaires de la fiducie, est limitée à 1000 \$, et la contribution faite par ceux qui ont participé à cette contribution compte contre la contribution des donateurs d'origine.

Désormais, on ne pourra faire appel à ce mécanisme pour faire des contributions cachées à des participants politiques dans le processus politique.

**Le sénateur Robichaud:** Finalement, vous avez fait référence à la contribution faite par un groupe d'individus. Cette contribution est-elle comptabilisée contre le fait que cet individu puisse également faire une contribution personnelle de 5000 \$, bien que la portion qu'il contribue en tant qu'association soit déduite du 5000 \$?

**Mme René de Cotret:** Oui, vous avez très bien compris. Pour les gens qui ont l'habitude et qui désirent contribuer dans le processus politique, il devient plus facile de contribuer directement qu'à l'intérieur d'une association.

Par contre, pour les groupes de personnes qui, chacun d'entre eux, ne peuvent contribuer que 5 \$, 10 \$ ou 20 \$ et n'avoir que peu d'impact, il est avantageux de former cette association d'individus et de contribuer au nom de l'association. Il est à noter toutefois que chacune des contributions de 5 \$, 10 \$ ou 20 \$ devra comporter le nom de la personne et le montant donné lorsqu'une contribution est faite sous une association.

[Traduction]

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Comme vous, je trouve qu'il y a des incongruités de rédaction qui sont peut-être effectivement des erreurs techniques. Mais je ne suis pas convaincu. Lorsque les projets de loi sont rédigés, le sont-ils seulement dans une langue ou simultanément dans les deux? Comment procède-t-on?

**Mme René de Cotret:** Les projets de loi sont rédigés dans les deux langues officielles. Il y a deux rédacteurs pour chaque projet de loi rédigé par le gouvernement du Canada. Les textes sont rédigés dans leur langue officielle respective, mais la signification est la même.

**Senator Lynch-Staunton:** That is an improvement recently. It is no longer a word for word translation, as long as one reflects the other. Why is it that the so-called parchment errors are in the French version rather than the English version?

**Ms. René de Cotret:** These errors were mistakes. We had an extraordinary French drafter and I wish it had not happened.

**Senator Lynch-Staunton:** We will hope for the best. We will see what our legal counsel says.

**Senator Baker:** Mr. Chairman, when I first looked at this bill, I leafed through it and nothing really caught my eye until I got to page 99. I was struck by something that no-one had noticed up until this point — of course things do not get really get noticed in the House of Commons, because they do not have time to look at the wording in a bill. I was shocked to see that in summary conviction offences there is a limitation of six months under the Criminal Code. The Interpretation Act of Canada says that whatever applies under the Criminal Code will apply under any act of parliament unless there is a provision in the act of parliament not to follow the six-month principle.

I forget the exact words, but it is something to the effect of “in excessive of.” If it is not specifically spelled out in an act of Parliament, then the Criminal Code applies. Six months; indictably, there is no extent. I am look at this bill and I am seeing seven years.

Over the years, I have noticed that we have pecked away at it in certain legislation — such as the Environmental Protection Act or the Fisheries Act — for a specific reason. If there are companies that are dumping substances into rivers, then you need time to investigate. A provision was put into those acts to give the government or the investigative agency up to two years. That is quite a stretch from the six months, because the logic behind the six months was that memories fade, people die and for summary convictions offences you do not want to be hit with a long period of time.

Under this bill, it is seven years. Seven years a politician, a company or an accountant could be charged. Seven years for a summary conviction offence. Who suggested seven years? That is beyond a term imaginable for summary conviction offences.

**Ms. René de Cotret:** The group who developed the policy for this bill — that is, PCO with others including Elections Canada — concluded that seven years was needed because of the application of the new limits on contributions. Under the proposed legislation, there are offences for those who make contributions greater than the limit. There are offences created for those who make contributions without the right to make them.

The first time Elections Canada and the Commissioner of Elections become aware that an offence may have been committed by a donor or a candidate who received a

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Il y a eu une amélioration récemment. Ce n'est plus une traduction mot à mot, pourvu qu'une version reflète l'autre. Pourquoi ce que vous appelez des erreurs techniques se retrouvent-elles dans la version française plutôt que dans la version anglaise?

**Mme René de Cotret:** Il s'agit d'erreurs. Nous avons un rédacteur francophone extraordinaire et j'aurais bien voulu que cela ne se produise pas.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Espérons que tout ira pour le mieux. Nous verrons ce que notre conseiller juridique dira.

**Le sénateur Baker:** Monsieur le président, lorsque j'ai jeté un coup d'oeil sur ce projet de loi une première fois, rien ne m'a vraiment frappé jusqu'à ce que j'arrive à la page 99. J'ai été frappé par quelque chose que personne n'avait remarqué jusqu'à ce point — évidemment, on ne remarque pas vraiment les choses à la Chambre des communes parce qu'ils n'ont pas le temps d'examiner le libellé d'un projet de loi. J'ai été renversé de voir que pour les infractions punissables sur déclaration sommaire de culpabilité, la prescription est de six mois dans le Code criminel. La Loi électorale du Canada dit que tout ce qui s'applique en vertu du Code criminel s'applique également à toute loi du Parlement sauf disposition contraire dans la loi.

Je ne me souviens plus de la formulation exacte, mais l'idée est «de plus de». Si ce n'est pas explicité dans la loi votée par le Parlement, c'est le Code criminel qui s'applique. Six mois; un acte criminel, rien d'autre. Or, dans le projet de loi, il est question de sept ans.

Au fil des années, j'ai remarqué un effritement dans certaines lois, comme la Loi sur la protection de l'environnement ou la Loi sur les pêches, pour une raison bien précise. Si des entreprises déversent des substances dans les cours d'eau, il faut du temps pour faire enquête. Une disposition a été mise dans ces lois pour donner au gouvernement ou à l'organisme qui fait enquête jusqu'à deux ans. On est bien loin des six mois. La justification des six mois c'est que les souvenirs s'estompent, les gens meurent et, dans une infraction punissable par voie de déclaration sommaire de culpabilité, on ne veut pas être contraint par une longue période.

Dans ce projet de loi, la période est de sept ans. Après sept ans, un politicien, une entreprise ou un comptable pourrait se voir inculper. Sept ans pour une infraction punissable par voie de déclaration sommaire de culpabilité. Qui a proposé sept ans? Cela dépasse l'entendement pour une infraction punissable par voie de déclaration sommaire de culpabilité.

**Mme René de Cotret:** Le groupe qui a élaboré la politique pour ce projet de loi — c'est-à-dire le BCP et d'autres comme Élections Canada — a conclu qu'il fallait sept ans à cause de l'application des nouvelles limites sur les contributions. En vertu du projet de loi, il existe des infractions pour ceux qui font des contributions supérieures à la limite. Il y a des infractions créées pour ceux qui font des contributions sans avoir le droit de les faire.

La première fois qu'Élections Canada et que le commissaire aux Élections apprennent qu'une infraction a pu être commise par un donateur ou un candidat serait à la suite d'une élection, quand



contribution, would be following an election when the candidate has made his or her report. An election cycle is usually four years; it can be five years. A report has to be filed and verified. Every single candidate files a report. I believe there were 1800 reports in the last election campaign. We need to look at these things — hence a seven-year period.

In addition, it is possible to obtain extensions from Elections Canada for filing these reports. For the legislation to have any teeth, they must have an appropriate period of time to see that the offence has been committed, which cannot occur until a report has been filed.

**Senator Baker:** There is nothing in the Canada Elections Act about any report that allows you to take seven years to file the report. There is nothing.

**Mr. Perrault:** For example, if a corporation gives \$5,000 to a candidate in year one, the candidate would not report it until after the election — although the donation was not allowed. That could be five years down the road after the election. The contribution to a candidate is reported only after the election. Only parties and registered district associations now will prepare annual reports on their contributions. Parties will also do quarterly reports.

However, the candidates only do reports after an election. If money were received five years prior and the report is made after the election and there is an extension of the delay for the report —

**Senator Baker:** Why would you change it? This applies to every offence under the act. I do not follow your logic on contributions. To give someone seven years to lay a charge for a summary conviction offence is truly unheard of. Let us continue.

I would say that would be struck down, to my way of thinking, as a principle of fundamental justice. To expect a candidate of an official agent to remember what happened seven years ago would simply be an abuse of process.

I will turn now to the seven years. You stated that seven years “must be instituted within 18 months after the day on which the Commissioner becomes aware of the facts giving rise to the prosecution and not later than seven years” after that date.

I have a simple question. Is it a prerequisite for bringing any charge under this act that there must be proof that the commissioner was aware of the act? That proof would be either a certificate from the commissioner or the commissioner’s evidence in order to bring any charges under the act.

Mr. Perrault, are you the Stéphane Perrault who appeared before the Supreme Court of Canada with the RCMP on the *Delisle* case?

**Mr. Perrault:** Yes.

le candidat aura déposé son rapport. Le cycle électoral est habituellement de quatre ans; il peut être de cinq ans. Le rapport doit être produit et vérifié. Chaque candidat doit produire un rapport. Je crois qu’il y en a eu 1 800 lors de la dernière campagne électorale. Il nous faut examiner ces documents et c’est ce qui explique la période de sept ans.

De plus, il est possible d’obtenir un délai supplémentaire d’Élections Canada pour la production du rapport. Pour que la loi ait du muscle, il faut disposer d’un délai approprié pour voir si une infraction a été commise, ce qui ne peut se faire avant que le rapport ait été déposé.

**Le sénateur Baker:** Il n’y a rien dans la Loi électorale du Canada à propos d’un délai de sept ans pour produire un rapport. Rien.

**M. Perrault:** Par exemple, si une entreprise donne 5 000 \$ à un candidat la première année, le candidat ne le signalerait qu’après l’élection, même si le don n’était pas autorisé. Cela pourrait nous mener cinq ans après l’élection. La contribution à un candidat ne fait l’objet d’un rapport qu’après l’élection. Seuls les partis et les associations de circonscription enregistrées prépareront dorénavant des rapports annuels sur les contributions. Les partis produiront également des rapports trimestriels.

Toutefois, les candidats ne produisent leur rapport qu’après l’élection. Si de l’argent avait été reçu cinq ans avant et si le rapport est produit après l’élection et qu’il y a eu un report de la date de dépôt du rapport...

**Le sénateur Baker:** Pourquoi changez-vous ça? Ça s’applique à toutes les infractions en vertu de la loi. Je ne suis pas votre raisonnement sur les contributions. Donner à quelqu’un sept ans pour porter une accusation pour une infraction punissable par voie de déclaration sommaire de culpabilité, c’est inouï. Continuons.

D’après moi, cette disposition pourrait être invalidée par respect pour un principe de justice fondamentale. S’attendre à ce qu’un candidat ou un agent officiel se souvienne de ce qui est arrivé il y a sept ans, c’est un abus de procédure.

Je vais maintenant parler des sept ans. Vous avez dit que toute poursuite doit être engagée dans les 18 mois suivant la date à laquelle le commissaire a connaissance des faits, mais au plus tard sept ans après la date de la perpétration.

J’ai une question toute simple. Avant de pouvoir porter une accusation en vertu de cette loi, doit-il y avoir une preuve que le commissaire a eu connaissance des faits? Cette preuve pourrait être soit un certificat du commissaire ou le témoignage du commissaire pour qu’une accusation puisse être portée en vertu de la loi.

Monsieur Perrault, êtes-vous le Stéphane Perrault qui a comparu devant la Cour suprême du Canada avec la GRC, dans l’affaire *Delisle*?

**M. Perrault:** Oui.

**Senator Baker:** There you go — section 15, section 2, section 4, and section 5 — you did a very good job. You represented the Attorney General of Canada with the RCMP under the Staff Relations Act, under “Forming Associations.” I congratulate you on that.

Could you answer my question?

**Mr. Perrault:** I did play a minor role in that case.

**Senator Baker:** Your name is there as the representative of the Attorney General.

**Mr. Perrault:** Section 512 of the current Canada Elections Act, which is not being modified in this bill, states that “No prosecution for an offence under this Act may be instituted by a person other than the Commissioner without the Commissioner’s prior written consent.”

Therefore, the commissioner is not the sole person capable of instituting a prosecution but there must be written consent by the commissioner. In effect, the commissioner will be aware of every prosecution and the alleged facts that give rise to the prosecution through that provision.

**Senator Baker:** Let me put the question to you again. On the plain simple reading of this on page 99 of the bill, clause 63 and proposed section 514.1 of the Canada Elections Act: “A prosecution for an offence under this act must be instituted within 18 months after the day on which the commissioner becomes aware of the facts giving rise...” Now, a plain simple ordinary reading — a grammatical reading — of that would tell you when you could lay a charge. A charge must be laid at a certain point when “after the commissioner became aware of the facts” that gave rise to the charge. Is that the way you read it?

**Mr. Perrault:** Absolutely.

**Senator Baker:** The commissioner must be aware and there must be proof that the commissioner was aware. That proof will have to be given in court in order to prosecute under the act.

**Mr. Perrault:** That proof will come under section 512 of the act, because there must be written confirmation by the commissioner authorizing the prosecution.

**Senator Baker:** A commissioner’s certificate?

**Mr. Perrault:** That is right, under 512 of the current legislation. If I want to bring about a prosecution, I would have to obtain a certificate from the commissioner. When I do that, of course, the commissioner will be made aware of the facts giving rise to the prosecution. Then, the 18-month limitation period kicks in.

**Senator Baker:** I ask you to answer yes or no. Do you believe that awareness by the commissioner is a judicial prerequisite for laying a charge under the act?

**Mr. Perrault:** I think it seems to me the answer is yes.

**Senator Baker:** Good for you. There is recent case law on this from B.C. and Manitoba.

**Le sénateur Baker:** Voilà — article 15, article 2, article 4 et article 5 — vous avez fait de l’excellent travail. Vous avez représenté le procureur général du Canada avec la GRC dans l’affaire de la Loi sur les relations de travail, Formation d’associations. Je vous félicite de votre travail.

Pourriez-vous répondre à ma question?

**M. Perrault:** J’ai joué un rôle mineur dans cette affaire.

**Le sénateur Baker:** Votre nom est là comme représentant du procureur général.

**M. Perrault:** L’article 512 de l’actuelle Loi électorale du Canada, qui n’est pas modifié par le projet de loi, se lit comme suit: «L’autorisation écrite du commissaire doit être préalablement obtenue avant que soient engagées les poursuites pour infraction à la présente loi».

Le commissaire n’est donc pas le seul à pouvoir engager des poursuites mais il doit donner son autorisation par écrit. Dans la pratique, le commissaire aura connaissance de toute poursuite ainsi que des faits qui lui donnent lieu grâce à cette disposition.

**Le sénateur Baker:** Je vous repose la question. Il suffit pour savoir quand une accusation peut être portée de prendre connaissance de l’article 63 du projet de loi, à la page 99 et du paragraphe proposé 514(1) de la Loi électorale du Canada: toute poursuite pour infraction à la présente loi doit être engagée dans les 18 mois suivant la date à laquelle le commissaire a connaissance des faits qui lui donnent lieu [...]» Il suffit de lire les mots. Une accusation doit être portée à un certain point après que «le commissaire a connaissance des faits» qui donnent lieu à la poursuite. Est-ce ainsi que vous l’interprétez?

**M. Perrault:** Tout à fait.

**Le sénateur Baker:** Le commissaire doit avoir connaissance des faits et il doit y avoir des preuves que le commissaire en a eu connaissance. Cette preuve devra être fournie en cour pour pouvoir intenter une poursuite en vertu de la loi.

**M. Perrault:** La preuve sera couverte par l’article 512 de la loi parce qu’il doit y avoir confirmation par écrit par le commissaire pour autoriser la poursuite.

**Le sénateur Baker:** Une autorisation du commissaire?

**M. Perrault:** C’est juste, en vertu de l’article 512 de la loi actuelle. Si je veux engager une poursuite, il me faudra obtenir une autorisation du commissaire. À cette occasion, le commissaire sera donc mis au courant des faits qui donnent lieu à la poursuite. Dès lors, la période de 18 mois commence.

**Le sénateur Baker:** Je vous demande de répondre par oui ou par non. Croyez-vous que la connaissance des faits par le commissaire est une condition légale pour porter une accusation en vertu de la loi?

**M. Perrault:** Il me semble à moi que la réponse est oui.

**Le sénateur Baker:** Bien répondu! Il y a de la jurisprudence récente là-dessus qui vient de la Colombie-Britannique et du Manitoba.



I have one final question. Do you think that the case in Manitoba, *Gateway Industries Limited, 1999, 2000, 2001, and 2003 vs. Court of Queen's Bench*, trumps the B.C. Court of Appeal in 1994 that ruled to the contrary?

**Mr. Perrault:** There is no trumping until the Supreme Court decides otherwise, except in Manitoba. The ruling of each provincial Court of Appeal remains the authority.

**Senator Baker:** Of course, in each province, but supposing it is not in that province?

**Mr. Perrault:** If it is not in the province, then it is not binding.

**Senator Baker:** The drafters of this bill copied the wording that is currently in two other acts of Parliament. However, the wording is almost exact with one small change: by adding the words "and not later than seven years after the day on which the offence was committed." In the other acts, it does not give an end date. Are you aware of why that was done in this bill when it was not done in the other act? Was it done to correct an existing problem in the other acts?

**Mr. Perrault:** It was done for the reasons that Ms. René de Cotret indicated earlier.

**Senator Baker:** What were they?

**Mr. Perrault:** The seven-year rule for offences relating to contributions.

**Senator Baker:** Yes, but something could be initiated within seven years because that is the limitation time. The other acts stated that the minister can initiate action two years after the minister becomes aware of the proceedings that gave rise to the action. In this bill, it states that you have 18 months after and no later than seven years.

**Mr. Perrault:** There is an end stop to this.

**Senator Baker:** What is the significance of that?

**Ms. René de Cotret:** To provide an end to the limitation.

**Senator Baker:** — which is not in the other two acts.

**Ms. René de Cotret:** That is correct.

**Senator Baker:** Good.

**The Chairman:** Are there any other issues for the witnesses? We thank you for appearing. If you would not mind standing by, we may want to talk to you again after we hear from the law clerks.

Honourable senators, we will now hear from our law clerks, Mr. Mark Audcent and Mr. Michel Patrice. Gentlemen, A number of senators raised issues about some controversies between the French and English versions of the bill. Senator Rivest, in particular, noted that there were a number of inconsistencies. We would like your comments on that, please.

First of all, have you had an opportunity to see the ones he has been talking about?

Pensez-vous que la décision du Manitoba dans l'affaire *Gateway Industries Limited, 1999, 2000, 2001 et 2003 c. Court of Queen's Bench*, invalide la décision de 1994 de la cour d'appel de la Colombie-Britannique qui allait dans le sens contraire?

**M. Perrault:** Il n'y a aucune invalidation tant que la Cour suprême n'a pas tranché, sauf au Manitoba. La décision de chaque Cour d'appel provinciale fait autorité.

**Le sénateur Baker:** Évidemment, dans chaque province, mais imaginez que ce n'est pas dans cette province?

**M. Perrault:** Si ce n'est pas dans la province, cela n'a pas de caractère obligatoire.

**Le sénateur Baker:** Les rédacteurs de ce projet de loi ont copié le libellé qui se trouve actuellement dans deux autres lois du Parlement. Toutefois, le libellé est le même à une différence près. Ils ont ajouté: «mais au plus tard sept ans après la date de la perpétration». Dans les autres lois, il n'y a pas d'échéance. Savez-vous pourquoi on a procédé ainsi dans ce projet de loi alors qu'on ne l'a pas fait dans les autres lois? Voulait-on corriger un problème qui existe dans les autres lois?

**M. Perrault:** Cela a été fait pour les raisons données par Mme René De Cotret tout à l'heure.

**Le sénateur Baker:** À savoir?

**M. Perrault:** La règle des sept ans pour les infractions relatives aux contributions.

**Le sénateur Baker:** Oui, mais une procédure peut être engagée dans les sept ans puisque c'est cela le délai. Les autres lois disent que le ministre peut engager une poursuite deux ans après que celui-ci a eu connaissance de la procédure qui a donné lieu à la poursuite. Dans le projet de loi, il est dit que vous disposez de 18 mois, mais pas plus de sept ans.

**M. Perrault:** Il y a une date-butoir à ceci.

**Le sénateur Baker:** Et à quoi est-ce que ça sert?

**Mme René de Cotret:** À fixer la fin du délai.

**Le sénateur Baker:** Qui ne se trouve pas dans les deux autres lois.

**Mme René de Cotret:** C'est juste.

**Le sénateur Baker:** Très bien.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions pour les témoins? Nous vous remercions d'être venus comparaître. Si vous voulez bien rester un instant, nous voudrions peut-être discuter à nouveau avec vous après avoir entendu nos légistes.

Mesdames et messieurs les sénateurs, nous entendrons maintenant nos légistes, M. Mark Audcent et M. Michel Patrice. Messieurs, un certain nombre de sénateurs ont soulevé des questions au sujet d'incongruités entre les versions anglaise et française du projet de loi. Le sénateur Rivest, en particulier, en a noté un certain nombre. Nous aimerions vous entendre sur la question.

Tout d'abord, avez-vous eu l'occasion de prendre connaissance des cas qu'il a signalés?

**Mr. Mark Audcent, Law Clerk and Parliamentary Counsel, Senate of Canada:**

I would like to know what the questions are that I am being asked to address.

**The Chairman:** I apologize; I thought you had seen a copy of this. These are the questions raised by Senator Rivest.

**Mr. Audcent:** Is it the document that begins with the words "Hier, le sénateur Nolin"?

**The Chairman:** Previous witnesses indicated that the errors could be addressed administratively between the Senate and the Commons. We would like you to inform the committee as to your view on this.

**Mr. Audcent:** Honourable senators, perhaps I can just begin with an overview of how the corrections system works when it is to be done clerically. It occurs in the passage of bills that a bill may have a clerical error. When there is a clerical error, the officers of the house are in a position to correct that error. If the bill were still in the first House, it could be done just by the officer of that House. When a bill is in the second house, it would require the cooperation of the officers of both Houses to agree that there is a clerical error.

The bill that is before you now is a Commons bill; it has been through the Commons and it has come to the Senate. Therefore, any correction of a clerical nature would require the cooperation of both the law clerk of the House of Commons and the law clerk of the Senate.

It also occurs that the clerical errors come up in committee. When senators raise an issue of a clerical error, it can be addressed in several ways. The first option is, if they do not raise it or if they choose to do nothing with it, and if the two law clerks are in agreement, it can be corrected. The second option is that the senators could decide to instruct the law clerk to correct the clerical error. If you do that, you have to keep in mind that the law clerk of the other institution would also have to agree to the correction. The third possibility is that the committee is in a position to do an amendment. An amendment is not always necessary if it is a clerical error, but it does not mean that just because it is not necessary, it cannot be done by amendment.

Those are the options, generally speaking, that face a committee of senators. You can do nothing; you can direct me to correct a clerical error, if it is a clerical error; and you can do an amendment to correct a clerical error.

**Senator Lynch-Staunton:** You are not assuming that what we are discussing here are clerical errors, are you? Can I draw your attention to page 63 of the bill, which is one example of two where, I think, identifying it as a parchment error might be in dispute? Page 63, clause 46, proposed subsection 453(l), you will see in the English version there is a reference to paragraph 451(1)(a), which does not appear in 453(l) of the French version. Take the time to read both. I have, and I wonder whether that

**M. Mark Audcent, légiste et conseiller parlementaire, Sénat du Canada:** J'aimerais savoir à quelles questions on me demande de répondre.

**Le président:** Désolé. Je pensais que vous aviez une copie de ceci. Il s'agit des questions soulevées par le sénateur Rivest.

**M. Audcent:** S'agit-il du document qui commence par: «Hier, le sénateur Nolin»?

**Le président:** Les témoins précédents nous ont dit que les erreurs pourraient être réglées de façon administrative entre le Sénat et la Chambre des communes. Nous aimerions que vous disiez au comité ce que vous en pensez.

**M. Audcent:** Mesdames et messieurs les sénateurs, peut-être pourrais-je commencer par vous donner un aperçu de la façon dont sont apportées les corrections par voie administrative. Il arrive qu'au moment de l'adoption d'un projet de loi, celui-ci comporte une erreur d'écriture. En pareil cas, les officiers de la Chambre sont en mesure de la corriger. Si le projet de loi était toujours à la première chambre, cela pourrait être fait par l'officier de cette chambre. Lorsque le projet de loi est dans la deuxième chambre, il faut la coopération des officiers des deux chambres, qui doivent s'entendre qu'il y a bien une erreur d'écriture.

Le projet de loi dont vous êtes saisis émane de la Chambre des communes; il est passé par la filière de la Chambre des communes et est arrivé au Sénat. Par conséquent, toute correction d'une erreur d'écriture exigera la collaboration du légiste de la Chambre et de celui du Sénat.

Il arrive aussi que les erreurs d'écriture soient décelées en comité. Lorsque les sénateurs les relèvent, ils peuvent y remédier de diverses manières. S'ils ne la relèvent pas, ou s'ils préfèrent ne rien faire, et si les deux légistes sont d'accord, l'erreur peut être corrigée. Deuxièmement, les sénateurs peuvent donner instruction au légiste de la rectifier. Dans ce cas, il faut garder à l'esprit que le légiste de l'autre institution doit lui aussi être d'accord. Troisièmement, le comité peut proposer un amendement en ce sens; ce n'est pas toujours indispensable dans le cas d'une erreur d'écriture, mais ça demeure une possibilité.

Voilà les choix qui s'offrent à un comité sénatorial. Vous pouvez ne rien faire; vous pouvez me donner instruction de corriger une erreur d'écriture, si c'est le cas; et vous pouvez adopter un amendement à cette fin.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Vous ne supposez pas que nous sommes en train de discuter d'erreurs d'écriture? Permettez-moi d'attirer votre attention sur la page 63 du projet de loi, où l'on trouve le premier exemple de deux erreurs qui me semblent être autre chose que des vices de forme? À la page 63, au paragraphe 453(1) de l'article 46, la version anglaise du texte se réfère à l'alinéa a) du paragraphe 451(1), renvoi qui ne figure pas dans la version française. Prenez le temps de lire les deux versions.



paragraph is necessary in the French version, which makes you wonder whether it is necessary in the English version. There is a similar one in proposed section 478.3(3) at the top of page 80.

[Translation]

There is a reference to clause 478.23 in English but not in French. This is more than a numbering error.

[English]

One or the other has to be correct. The correction, I would suggest — well I will stop there — I would think it would be more than just through two clerks getting together.

**Mr. Michel Patrice, Parliamentary Counsel, Senate of Canada:** If I may, Senator, bills are written in two official languages, so you will find different styles in terms of correlation.

**Senator Lynch-Staunton:** I accept and encourage that.

**Mr. Patrice:** In the case of page 63, for example, I have been in contact with the translation bureau to determine if the French version corresponds to the English version, based on the fact that there is a specific reference in the English version and there is no specific reference in the French version. In the opinion of the translator, it is clear to him that it is just a style difference, namely, for example, there is only one —

[Translation]

... compte de campagne électorale dressé pour cette élection.

[English]

In the French version, it is considered that the reference to section 451(1)(a) would not be necessary to the paragraph. Therefore, in this case, there would be no clerical correction to the bill. It would stay as it is because it is substantially the same.

**Senator Lynch-Staunton:** That is what the translator says. What does the minister responsible for the bill say?

**Mr. Patrice:** That, I could not answer.

**Senator Lynch-Staunton:** Every other paragraph, except the one to which you referred and the other one on page 80, has numerical references in both the French and the English. I do not think we found one, except for some earlier ones where the numbers do not conform to each other. That, I might accept as a clerical error.

However, in this case of the reference to 451(1)(a) in 453(1) and in the other proposed section, the corresponding paragraphs in French do not say the same thing. One refers directly to a report to be based on something and the other one says:

[Translation]

... dressé pour cette élection ...

Je l'ai fait, et cela m'a amené à me demander si l'alinéa est bien nécessaire en français, et partant en anglais. On en trouve une autre semblable au paragraphe 478.3(3) au haut de la page 80.

[Français]

Il y a une référence à l'article 478.23 en anglais et non en français. C'est plus qu'une erreur de numérotation.

[Traduction]

L'une ou l'autre version doit être la bonne. D'après moi, la correction — eh bien, je vais m'arrêter ici — enfin, à mon avis, il faudra plus que la consultation entre deux légistes pour résoudre cela.

**M. Michel Patrice, conseiller parlementaire, Sénat du Canada:** Avec votre permission, sénateur, les projets de loi sont rédigés dans les deux langues officielles, chaque version a donc son style propre.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** J'accepte cela et je l'encourage.

**M. Patrice:** Pour ce qui est de la page 63, par exemple, j'ai consulté le Bureau de la traduction afin de voir si la version française correspond à l'anglaise, du fait que cette dernière comporte une référence que l'on ne trouve pas dans la première. De l'avis du traducteur, il ne s'agit que d'une différence stylistique, ainsi par exemple, il n'y a qu'une...

[Français]

[...] compte de campagne électorale dressé pour cette élection.

[Traduction]

Dans la version française, la référence à l'alinéa 451(1)a est jugée inutile au sens du paragraphe. Il n'y aura donc pas de correction formelle à y apporter, car le sens demeure essentiellement le même.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** C'est ce que dit le traducteur. Que dit le ministre responsable du projet de loi?

**M. Patrice:** Je ne saurais dire.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Tous les autres paragraphes, à part celui auquel vous venez de vous reporter et un autre à la page 80, comportent des références numériques en français et en anglais. Nous n'en avons trouvé aucun qui soit différent, sauf certains où les numéros ne correspondent pas, et qui à mon avis sont davantage de véritables erreurs d'écriture.

Toutefois, dans le cas de la référence à l'alinéa 451(1)a au paragraphe 453(1) et dans l'autre article proposé, les paragraphes correspondants en français ne disent pas la même chose. L'un fait directement référence à un rapport fondé sur quelque chose, tandis que l'autre dit, et je cite:

[Français]

[...] dressé pour cette élection [...]

And this was done without any reference to subsection 451(1). And what will the return be based on?

**Mr. Patrice:** Reference is made to the election campaign return.

**Senator Lynch-Staunton:** Indeed.

**Mr. Patrice:** There will be only one in the act, and it will probably be included in subsection 45(1)(a).

**Senator Lynch-Staunton:** You do not seem convinced.

**Mr. Patrice:** I checked.

**Senator Lynch-Staunton:** Did you check with the translator?

**Mr. Patrice:** I checked with the translator this afternoon and in the original act. In the original act, this same stylistic difference can be found between the two versions in certain provisions. I cannot recall exactly when this occurs, but there are some provisions that are drafted as they appeared in the current legislation.

**Senator Lynch-Staunton:** Why, then, do we specify the subsection in English but not in French?

**Mr. Patrice:** This is a stylistic issue.

**Senator Lynch-Staunton:** I do not agree with the person who gave you this opinion. The two versions must correspond. In this case, the versions do not correspond.

[English]

**Senator Kinsella:** My question is supplementary to this same article. Senator Lynch-Staunton referred us to page 80. Subparagraph three, in English, reads "The nomination contestant's financial agent shall provide an updated version of a document referred to in subsection 478.23(1) within 30 days..."

The French version is different.

[Translation]

(3) L'agent financier produit la version modifiée du document ...

[English]

The problem that I have in reading that translation is that it opens up the question as to which document. I know that one can go back a few sections in the French version, but there are several things that have intervened in between. A lawyer arguing this in court would raise the question of which document, in the English version, it is only the document that is referred to in subsection 478.23(1). However, because of the several intervening paragraphs in the French version, I am not at all certain that the French "du document" is as limited as it is in the English version. I can see a lawyer walking through this inconsistency very carefully.

Et ce, sans référence au paragraphe 451(1). Alors sur quoi sera basé le rapport?

**M. Patrice:** On parle du compte de campagne électorale.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** En effet.

**M. Patrice:** Il y en aurait seulement un dans le contexte de la loi, et il se retrouverait probablement au paragraphe 451(1)a).

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Vous ne semblez pas convaincu.

**M. Patrice:** J'ai vérifié.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Vous avez vérifié auprès du traducteur?

**M. Patrice:** J'ai vérifié avec le traducteur cet après-midi et dans la loi originale. Dans la loi originale, on se retrouve avec le même type de différence de style entre les deux versions dans certaines de ces dispositions. Je ne peux vous dire de mémoire laquelle exactement, mais il y a des dispositions qui sont écrites telles quelles dans la loi actuellement en vigueur.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Pourquoi alors, en anglais, préciserait-on le paragraphe en question et non en français?

**M. Patrice:** C'est une question stylistique.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Je suis en désaccord avec celui qui vous donne cet avis. Il doit y avoir concordance entre les deux versions. Dans ce cas-ci, les versions ne concordent pas.

[Traduction]

**Le sénateur Kinsella:** Ma question porte sur le même article. Le sénateur Lynch-Staunton nous renvoie à la page 80. Au paragraphe (3), en anglais, il est dit, et je cite «The nomination contestant's financial agent shall provide an updated version of a document referred to in subsection 478.23(1) within 30 days»

La version française est différente, et je cite:

[Français]

(3) L'agent financier produit la version modifiée du document [...]

[Traduction]

Lorsque je lis cette traduction, j'en arrive à me demander lequel des deux documents fait foi. Je n'ignore pas que dans la version française, on peut remonter quelques articles plus haut, mais bien des choses sont intercalées entre les deux mentions. Devant un tribunal, un avocat demanderait à savoir quel document est mentionné dans la version anglaise, au paragraphe 478.23(1). Dans la version française, étant donné que plusieurs paragraphes séparent la mention faite de la même disposition 478.23(1), je ne suis pas du tout sûr que la seule mention «du document» en français est aussi limitée que dans la version anglaise. Je pense qu'un avocat considérerait cette incohérence avec beaucoup de circonspection.



Would you not agree that it would be much clearer, because of the intervening paragraphs from the beginning of the French version on page 79, proposed section 478.3, that sub-paragraph 3 in the French version really should have, have for clarity, the indication of which document is which.

[Translation]

We could say:

This document and the documents referred to in subsection 478 ...

[English]

It is a little different. The distance is much greater than in the example of my colleague, would you not agree?

I suppose this is not as much a legal question, and so may be a little unfair to our witnesses, as it is something that we, as the legislators, must determine. I wish to be circumspect in my question to our legal advisers, because it might not be an appropriate question in their domain.

**Mr. Patrice:** It is beyond the scope of a clerical question. We would base ourselves on advice from translators and specialized drafters. If they say it is substantially the same and it is a difference of style, we would not correct it as a clerical error. If, on the other hand, the legislators think that it would be better for clarity to amend it, it is outside our question of dealing with clerical errors.

**Senator Lynch-Staunton:** It is my hope that you do not base your conclusion of a parchment error simply on what a translator tells you.

**Mr. Audcent:** No.

**Senator Lynch-Staunton:** I know you were caught unawares, but the legislator has not been consulted for his or her view. Is that correct?

**Senator Joyal:** My question was along those lines. What do you mean by "clerical error"? It could be a very encompassing kind of qualification over an error and to understand the scope of the initiative that the clerk can have between the two houses, it would help us to understand what is meant by clerical error.

**Mr. Audcent:** As I have told honourable senators in the past, the law clerks are very conservative with respect to those situations in which an error on a bill would be regarded as a clerical error. It seems to me there are two components to something that could be classified as a "clerical error."

The first component is that it is obviously an error. The easiest example would be if the French version says three and the English version says four, they cannot both be right. You have an obvious error, but that does not resolve the problem. Once you decide that you have an obvious error, you have to see if there is only one possible conclusion about which version is right. If two versions were inconsistent, the question would arise of which one is

Étant donné les paragraphes intercalés entre le début de la version française à la page 79, soit l'article 478.3 proposé, ne diriez-vous pas par souci de clarté, que le paragraphe (3) de la version française devrait préciser de quel document il s'agit?

[Français]

On pourrait dire:

Ce document et les documents référés dans la sous-section 478 [...]

[Traduction]

C'est un peu différent. L'écart est beaucoup plus grand que dans l'exemple donné par mon collègue, ne pensez-vous pas?

Je suppose qu'il ne s'agit pas au fond d'une question juridique, et nous sommes peut-être injustes envers nos témoins, car une chose sur laquelle, nous législateurs, devons nous prononcer. Je tiens donc à faire preuve de prudence lorsque j'interroge nos conseillers juridiques, car la question ne relève peut-être pas de leur compétence.

**M. Patrice:** Cela déborde le cadre d'une question d'écriture. Nous nous fondons sur l'avis des traducteurs et des rédacteurs spécialisés. S'ils jugent que le contenu est en gros le même dans les deux langues mais qu'il s'agit de différence stylistique, nous n'allons pas la corriger comme s'il s'agissait d'une erreur d'écriture. Si toutefois les législateurs estiment que par souci de clarté, il serait préférable de changer les choses, il ne s'agit plus alors d'une correction d'erreurs d'écriture.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** J'espère que vous ne fondez pas votre conclusion uniquement sur les propos d'un traducteur.

**M. Audcent:** Non.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Je sais que vous avez été pris au dépourvu, mais on n'a pas consulté les législateurs, c'est bien cela?

**Le sénateur Joyal:** Ma question se rapproche un peu de cela. Qu'entendez-vous par une «erreur d'écriture»? Les termes pouvaient recouvrir des erreurs à portée très vaste, et si l'on veut comprendre la latitude dont disposent les légistes des deux chambres, il serait utile qu'on sache ce qu'on entend par erreur d'écriture.

**M. Audcent:** Ainsi que je l'ai déjà dit aux honorables sénateurs, les légistes se montrent très prudents lorsqu'il y a une erreur de ce genre dans un projet de loi. À mon avis, il y a deux éléments qui pourraient définir une «erreur d'écriture».

Premièrement, il s'agit manifestement d'une erreur. L'exemple le plus flagrant serait si le texte où la version française dit trois et celui de l'anglaise dit quatre; les deux ne peuvent être correctes. Une fois qu'on a conclu qu'il s'agit d'une erreur évidente, il faut voir laquelle des versions est la bonne et pourquoi. Si deux versions ne concordent pas, on se demande en effet laquelle choisir. On n'estime pas d'emblée que telle langue officielle est

correct. One does not assume in favour of one official version or the other. Therefore, there are two components: an obvious error and an obvious indicator that one version is right and the other one is wrong, if there happens to be a discrepancy between the two versions. There are other types of errors as well; however, it always comes back to those tests. Is there obviously an error and is there only one possible conclusion?

**Senator Joyal:** Are clerical errors mainly a question of figures or a question of omissions?

**Mr. Audcent:** A clerical error could be something as simple as a typing error in English, such as “i” before “e” or “e” before “i.” It might have nothing to do with the French version. Clerical errors can come in a multitude of forms. If it is a simple typing error, if word “the” is obviously “the,” but spelled “h-t-e,” do you really need a parliamentary amendment to correct the spelling? The law clerks would feel they could correct the spelling of that particular word. We would replace “the” and initial it, so it could go out to Canadians with the correct spelling.

**Senator Joyal:** Could you repeat your explanation of the similarity of the meaning of two articles that, in your opinion, are left to the translator? How much leeway does a translator have to do a translation, whereby some elements of the English version do not seem to appear in the French version?

**Mr. Audcent:** My understanding of the situation is that English and French versions are sometimes stylistically different. The legislation section of the Department of Justice is prepared to have a certain latitude in the French and English versions to give expression to the genius of each of the languages and ensure that they read the way they should read. Generally speaking, English tends to precision and French tends to generality.

The particular example that was drawn to our attention at the table is clearly something that does not involve a clerical error at all. It is a stylistic difference between the English and the French. It seems to me that where the bill before you has a stylistic difference between the English and the French you, as legislators, have a choice whether you would like to live with that stylistic difference or whether you would like to amend that stylistic difference by amending either the French or the English versions. However, we are not speaking about error in that particular case.

**Senator Joyal:** In the specific case of page 80, 478.3(3)?

**Mr. Patrice:** For clarification, it is not that we rely on the translators to give us the final wording. They are another source for us to verify wording.

**The Chairman:** If I may interrupt for a moment, Senator Joyal, Senator Lynch-Staunton pointed to two examples. With respect to the proposed section in question on page 63, I understand that your evidence is that it is a stylistic difference. Is that correct?

**Mr. Patrice:** Yes.

nécessairement la bonne. Il y a donc deux aspects: une erreur manifeste et une indication évidente permettant de conclure qu'une des versions est la bonne lorsqu'il y a divergence entre les deux. Il y a certes d'autres genres d'erreurs à part cela. Cependant, on n'en revient toujours à ces deux critères: l'évidence de l'erreur et le fait qu'il n'y a qu'une seule conclusion possible.

**Le sénateur Joyal:** Les erreurs d'écriture sont-elles surtout une question de chiffres ou d'omissions?

**M. Audcent:** Une erreur d'écriture peut être aussi simple qu'une faute de frappe en anglais, comme un i devant un e ou un e devant un i. Elle n'a peut-être rien à voir avec la version française. Ces erreurs peuvent revêtir une multitude de formes. S'il s'agit d'une simple coquille, si le «the» est incorrectement épilé «h-t-e», faut-il vraiment adopter un amendement parlementaire pour le corriger? Les légistes se croient capables de rectifier l'orthographe de ce mot. Ils peuvent rétablir «the», parapher leur correction, et le texte pourra ensuite être présenté au public convenablement orthographié.

**Le sénateur Joyal:** Pouvez-vous répéter votre explication comme quoi on s'en remet aux traducteurs pour nous dire si le sens des deux articles est analogue? De quelle latitude dispose un traducteur dans son travail pour ne pas reproduire certains éléments de la version anglaise dans la version française?

**M. Audcent:** Je crois savoir que les versions anglaise et française diffèrent parfois sur le plan stylistique. La section de la législation du ministère de la Justice est disposée à donner une certaine latitude aux versions française et anglaise afin qu'elles expriment le génie de chacune des deux langues et qu'elles se lisent comme elles le devraient. En général, l'anglais tend à la précision et le français à la généralité.

L'exemple qu'on a évoqué n'a certes rien à voir avec une erreur d'écriture. Il s'agit d'une différence stylistique entre l'anglais et le français. Le projet de loi dont vous êtes saisis comporte une différence stylistique entre la version anglaise et française et, en tant que législateurs, vous avez le choix soit de l'accepter, soit d'amender l'une des deux versions. Toutefois, en l'occurrence il ne s'agit pas d'une erreur.

**Sénateur Joyal:** Dans le cas de la page 80 et du paragraphe 478.3(3)?

**M. Patrice:** Je précise que nous ne demandons pas aux traducteurs de se prononcer sur le libellé définitif, mais ces derniers sont pour nous une source de plus à consulter lorsque nous vérifions les termes utilisés.

**Le président:** Si vous me permettez de vous interrompre un instant, sénateur Joyal, le sénateur Lynch-Staunton a soulevé deux exemples. Pour ce qui est de l'article proposé en question à la page 63, je crois comprendre que vous estimez qu'il s'agit d'une différence stylistique. C'est bien cela?

**M. Patrice:** Oui.



**The Chairman:** The second one is on page 80. Was that again a stylistic difference?

**Mr. Audcent:** Mr. Chairman, these particular items were drawn to our attention not very long ago. We have been in touch with the translators. Mr. Patrice was advised that this would be a standard stylistic difference between the languages. We both must admit that neither of us has studied the bill and those particular sections enough to say that in our minds — understanding the operation of the law — that there is no difference.

I can tell you that it is not a clerical error. It is either one of two things. It is either a stylistic difference between the two versions, or it is something that should be corrected.

**The Chairman:** You are prepared to say that on page 63 it is a stylistic difference in your opinion?

**Mr. Patrice:** Yes.

**The Chairman:** However, you are not so certain on page 80 that it is a stylistic difference. You would want to study it a little more. Is that correct?

**Mr. Patrice:** Exactly. I was not at the stage of verifying the different sections that was raised to me. Yes, I am certain about the one on page 63. I am not certain in the one on page 80. I cannot address that aspect of it.

[Translation]

**Senator Robichaud:** Mr. Chairman, we must nonetheless be fair to our advisers. We should give them the time they need to determine whether or not one version reflects the other. It is not a simple matter of translation. Translation implies simply taking one version and translating it into another language. In this case, it is more a question of expressing the same action, reaction or condition. We are asking a lot of our witnesses by requesting that they give their opinion immediately without allowing them to establish a link between one clause and the other.

**Senator Lynch-Staunton:** I wanted to be able to differentiate between clerical errors and drafting errors made by the law clerks. As far as that is concerned, your comments have helped us a great deal. If the two versions are saying the same thing, all is well. However, at first glance, it would appear that there has been an omission in one version, and that version does not correspond to the other.

I do not like using the word “translation”. This is not what we have been told for a few years now. We have been told that the two languages are treated equally. Two drafters draft together — and fortunately, they do so in their own language without referring to the other language in order to have a translation.

**Senator Robichaud:** Absolutely.

**Mr. Audcent:** We are talking about parallel drafting.

**Senator Lynch-Staunton:** I made that point here a few years ago when the issue was raised, and I am pleased to do so again.

**Le président:** Le second se trouve à la page 80. S'agit-il encore d'une différence stylistique?

**M. Audcent:** Monsieur le président, ça ne fait pas très longtemps, qu'on nous a signalé ces cas. Nous nous sommes mis au rapport avec les traductions. On a informé M. Patrice que ce genre de différence stylistique est courante entre les deux langues. Nous devons toutefois admettre que nous n'avons ni l'un ni l'autre assez étudié le projet de loi et ces dispositions précises pour affirmer qu'il n'y a pas de différence sur le plan de l'application de la loi.

Je peux cependant vous dire qu'il ne s'agit pas d'une erreur d'écriture. C'est soit une différence stylistique, soit quelque chose qu'il faut corriger.

**Le président:** Êtes-vous disposé à dire qu'à la page 63 il s'agit à votre avis d'une différence stylistique?

**M. Patrice:** Oui.

**Le président:** Vous êtes cependant moins certain qu'il s'agit, à la page 80 d'une différence stylistique. Vous aimeriez étudier le texte un peu plus. C'est bien cela?

**M. Patrice:** Tout à fait. Je n'étais pas rendu à la vérification des différents articles qu'on m'a signalés ici. Oui, je suis sûr de ce que j'avance au sujet de la page 63. En revanche, je ne le suis pas au sujet de la page 80. Je ne peux donc pas me prononcer à son sujet.

[Français]

**Le sénateur Robichaud:** Monsieur le président, il nous faut tout de même être juste envers nos conseillers. On devrait leur accorder le temps nécessaire pour voir si une version reflète l'autre. Il ne s'agit pas simplement d'une question de traduction. Une traduction implique le simple fait de prendre une version et de la traduire dans une autre langue. Dans le cas échéant, il est plutôt question de l'expression d'une même action, d'une même réaction ou d'une condition. C'est beaucoup demander à nos témoins que de se prononcer immédiatement sans leur permettre de faire le lien entre un article et l'autre.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Je voulais être fixé à savoir les éléments découlant de fautes d'inattention de la part d'un commis et découlant d'erreurs de rédaction légistes. Sur ce point, vos commentaires nous ont beaucoup aidé. Si les deux versions disent la même chose, tout est bien. Toutefois, à première vue, il semble y avoir un oubli dans une version qui ne concorde pas avec l'autre version.

Je n'aime pas qu'on emploie le mot «traduction». Ce n'est pas ce qu'on nous dit depuis quelques années. On nous dit que les deux langues sont traitées de façon égale. Il y a deux rédacteurs qui rédigent ensemble — et heureusement, ils le font dans leur langue sans se tourner vers l'autre pour avoir la traduction.

**Le sénateur Robichaud:** Absolument.

**M. Audcent:** On parle de co-rédaction.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Je l'ai souligné ici il y a quelques années lorsque cette question a été soulevée et je suis heureux de le faire à nouveau.

**Senator Robichaud:** We must also recognize that it is possible to say the same thing in both languages without having exactly the same number of words in each.

**Senator Lynch-Staunton:** Exactly. But this flexibility is required. We have two official languages, and, in every case, the drafters work hard to produce texts that match. It is difficult to do this out of context, because we have to take into account not just a single subclause or a single line of a clause, but we have to go back and check to see that the two versions say the same thing.

[English]

**Senator Kinsella:** Honourable senators, what is clear and commonly agreed to is that there is a variance occurring in the English and the French text. We might see that variance as a stylistic thing, as my colleague Senator Robichaud has explained. In respect of the first example that Senator Lynch-Staunton raised, a case may be made that that is more stylistic. It is a variance, but one of style.

The issue on page 80 is not simply stylistic — it is more substantive. It certainly is a variance. In *Beauchesne's Parliamentary Rules & Form*, sixth edition, at paragraph 657, we read the following: "When a variance occurs in the English or French texts of a bill, it may be treated, with unanimous consent, as an editorial change."

My reading is that they say we "may" do this because as legislators trying to understand a particular section of a bill we may determine what is clearly being said. If we are satisfied with that variation then, by unanimous consent, we do not have to amend it. However, if there is no unanimous consent and legislators believe interpret the passage in question differently, then someone would have to bring forward an amendment for clarity of the bill. Whether that amendment would succeed is another issue.

With that in the back of my mind, I looked at page 56 of the bill. The first paragraph, proposed subsection 435.35(3), states in English:

The leadership contestant's financial agent shall provide an updated version of a document referred to in the proposed new subsection 435.3(1) within 30 days after making a payment that is dealt with in the updated version.

The comparable French version simply states:

[Translation]

478.3(3) The nomination contestant's financial agent shall provide an updated version of a document referred to in subsection 478.23(1) within 30 days after making a payment that is dealt with in the updated version.

**Le sénateur Robichaud:** Il faut également reconnaître qu'il est possible de dire la même chose dans les deux langues sans avoir exactement le même nombre de mots.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Exactement. Il faut tout de même avoir cette souplesse. Nous avons deux langues officielles et, dans tous les cas, les gens font des efforts et arrivent avec des textes qui concordent. Il est difficile de faire l'exercice immédiatement, car on doit se rapporter non pas à un seul paragraphe ou une seule ligne d'un article, mais on doit remonter et faire la suite à savoir si les deux versions disent la même chose.

[Traduction]

**Le sénateur Kinsella:** Honorables sénateurs, ce qui est clair et reconnu, c'est qu'il y a une différence entre les textes anglais et français. Elle peut être de nature stylistique, comme l'a expliqué le sénateur Robichaud. Dans le premier exemple soulevé par le sénateur Lynch-Staunton, on peut penser qu'il s'agit effectivement de cela. Il y a une différence mais c'est une question de style.

À la page 80 cependant, il y a certainement une variante qui affecte davantage le contenu. Dans la sixième édition du Règlement annoté et du formulaire de la Chambre des communes du Canada de Beauchesne, à l'article 657, on peut lire ce qui suit: «Lorsque les textes français et anglais d'un projet de loi divergent, on peut, du consentement unanime, procéder à des rectifications assimilables en la circonstance à des modifications de pure forme.»

À mon avis, si le texte parle de pouvoir faire cela, c'est parce qu'en tant que législateurs qui s'efforcent de comprendre une disposition précise d'un projet de loi, nous pouvons établir ce que le texte signifie. Si la variante nous paraît satisfaisante, alors nous pouvons, du consentement unanime, nous abstenir de l'amender. Toutefois, s'il n'y a pas consentement unanime et si les législateurs estiment que cela peut donner lieu à une interprétation différente du passage en question, il faudra que quelqu'un propose un amendement pour préciser le sens du projet de loi. Quant à savoir si l'amendement sera adopté, c'est une autre histoire.

J'ai donc étudié le passage à la page 56 du projet de loi en gardant cela à l'esprit. Au premier alinéa du paragraphe (3) de l'article 435.35, il est dit en anglais:

The leadership contestant's financial agent shall provide an updated version of a document referred to in the proposed new subsection 435.3(1) within 30 days after making a payment that is dealt with in the updated version.

La version française correspondante dit simplement:

[Français]

478.31(1) L'agent financier produit la version modifiée du document dans les trente jours suivant la date de paiement qui en fait l'objet.



*[English]*

Again, we have that problem of whether they are referring to the same document. You read backwards to try to find out if the text of the bill tells us exactly what that document is then you read forward to it. I cannot find it. For clarity, it should tell us there, "It is this document that is referred to in 435.3(1)."

That takes us beyond simply the issue of a variance. It is not clear. Our job is to make the bill clear. We have a problem. If I want to pursue this, I should produce an amendment to see whether my colleagues on the committee would agree to it or not. That is just another example.

**The Chairman:** I appreciate your comments. I would like to make a suggestion to the committee. We have heard all of the evidence that we had slated to hear on this particular bill. I will be guided by the committee, however, I would suggest that perhaps we could give our legal experts some time overnight to look at the issues that were raised by Senator Rivest. Perhaps they could return tomorrow morning at ten o'clock and meet with us and give us their guidance with respect to some of the rather complex issues that have been raised here this evening.

If the committee is agrees, I should say that it would be our intention, if this can be clarified, to then proceed to clause-by-clause on this bill. If anyone has any strong objection or if anyone would like to comment on that, please feel free.

**Senator Beaudoin:** There are some limits to the question of style, in my opinion. Since 1982, it has been clearly stated in section 16 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms that French and English are the official languages of Canada and that they are equal. Since both texts are absolutely equal, I think the doubt is in favour of an amendment.

**The Chairman:** Before we discuss the option of tomorrow morning, I have just been told that the officials would like to speak to it. They say they may have a resolution to this.

**Senator Andreychuk:** It seems to me they are equal texts, but they also have to be compatible. The law has to put the same rights and obligations and responsibilities in either official language, so it is not a question of equality. It seems, therefore, it is a question of interpretation.

If you look at the English, it is obviously more specific. The wording in subsection (3) on page 80, refers to "documents referred to in 478.23(1)..." You know exactly which document you are talking about. The French text may be more stylistic or generalistic, but it talks about a document. If you want the text to be compatible, one would have to come to the conclusion that on a normal legal interpretation, you could only come to one conclusion, that, in the French, by virtue of the words chosen, you are going to get yourself back to subsection 478.23(1).

*[Traduction]*

Encore une fois se pose la question de savoir si l'on parle du même document. On remonte pour voir si le texte du projet de loi nous dit exactement de quel document il s'agit, ensuite lit plus loin. Pour ma part, je ne le trouve pas. Par souci de clarté, il faudrait donc que le texte dise: «Il s'agit du document mentionné au paragraphe 435.3(1)».

Cela va plus loin qu'une simple variante. Le texte n'est pas clair. Or notre tâche est précisément de rendre le libellé du projet de loi clair. Il y a donc problème. Si je veux aller plus loin, je devrais présenter un amendement afin de voir si mes collègues du comité sont d'accord ou non avec moi sur ce point. C'est un autre exemple parmi d'autres.

**Le président:** Je vous remercie de ces remarques. J'aimerais maintenant proposer quelque chose au comité. Nous avons entendu tous les témoignages prévus au sujet de ce projet de loi. Je m'en remets toutefois à la décision des membres du comité. Quoi qu'il en soit, nous pourrions peut-être donner quelque temps d'ici demain à nos conseillers juridiques afin qu'ils se penchent sur les questions soulevées par le sénateur Rivest. Demain matin, peut-être pourraient-ils nous rencontrer à 10 heures et nous donner leur avis sur certains des points assez complexes qui ont été abordés ici ce soir.

Si le comité est d'accord, et si la question est tirée au clair, je dirai que nous avons l'intention de passer à l'étude article par article du projet de loi. Si quelqu'un veut prendre la parole là-dessus ou manifester sa ferme opposition, n'hésitez pas, c'est le moment de le faire.

**Le sénateur Beaudoin:** À mon avis, les considérations de style ont leur limite. Depuis 1982, il est clairement stipulé à l'article 16 de la Charte canadienne des droits et libertés que le français et l'anglais sont les deux langues officielles du Canada et ils ont un statut égal. Puisque les deux textes ont un statut parfaitement égal, j'estime qu'un amendement s'impose en cas de doute.

**Le président:** Avant de discuter de ce que nous pouvons faire demain matin, on me dit à l'instant que les hauts fonctionnaires aimeraient intervenir. Ils ont peut-être trouvé une solution au problème.

**Le sénateur Andreychuk:** À mon avis, il s'agit de textes égaux, mais ils doivent aussi être compatibles. La loi est censée comporter les mêmes droits, obligations et responsabilités, quelle que soit la langue officielle de sa rédaction; il ne s'agit donc pas d'égalité mais bien d'interprétation.

Si on se reporte à l'anglais, il est manifestement plus précis. Le libellé du paragraphe (3) à la page 80 mentionne «document mentionné au paragraphe 478.23(1)». On sait exactement de quel document il s'agit. Le texte français est peut-être plus conforme à un certain style ou plus général, mais il parle d'un document. Si l'on veut que le texte soit compatible, il faut conclure selon une interprétation juridique normale, que le libellé, on ne peut que conclure, en français, qu'il faut se reporter au paragraphe 478.23(1).

However, if you can come to a conclusion that it could refer to documents other than that, then I think we have a problem. It is a question of interpretation and coming to the same conclusion, not a choice or a variance of conclusions in French.

We have to be very careful when we say something is “stylistic” and one is general and one is specific. In the end, they have to speak about the same subject matter in the same manner and in the same way. I think that is an interpretive problem.

Senator Joyal talked about how you define “clerical.” A few years ago, we talked about these types of things coming up more often. I thought the Legal Committee was, at that point, expressing its dissatisfaction that these discrepancies were happening more often than just the odd mistake or the odd problem. We were going to look into how these two texts are married together. They are done independently — which we want. However, in the end, we want the law to say the same thing in French and in English. I am afraid we never followed up on that kind of study. This is another classic example of why someone should look at this, because this is not occasional. It seems to be occurring more often than not.

**Senator Bryden:** I am treading in here very cautiously. We have been discussing the English and French proposed subsections 478.3(3) that appear on page 80. If you go back to Senator Kinsella’s reference to the subsections 435.35(3) appearing on the top of page 56, the proposed French subsection does basically the same thing on that page to reflect the corresponding English subsection as it does in the reference on page 80. It is a consistent expression — 20 pages apart or so — to say in French what is said more specifically in English.

I want to make one other comment as a lawyer. In interpreting any statute, you cannot interpret a section in isolation. You must read sometimes a whole statute, but you clearly have to put it in its context. One of the questions — I am sure this will happen, as I know these two gentlemen well — is that in reading the English draft, you come to one conclusion as to the intent and the action one would take. In the French, do you do the same thing in the context of the act with which you are dealing? If the answer is “yes,” then I think the problem is resolved. If it is not, then I think we are in the situation that we are in. Clearly, it is not an arbitrary thing that occurred on page 80, because if it was, it was equally arbitrary on page 56.

We need to put it in context. What is the intention of the section by each draftsman? If the intent is clear — no matter how it is expressed — and the reading is the same in both languages, then that is fine. It may be stylistic or whatever you want to call it. That is, I take it, what you need to look at in order to ensure that the advice is correct.

**The Chairman:** I will ask Madam René de Cotret and Mr. Perrault to come back to the table.

Toutefois, si l’on peut conclure que le texte pourrait faire référence à d’autres documents, alors il y a problème. Il s’agit d’interpréter le texte de manière à arriver à la même conclusion, non de choisir une autre conclusion en français.

Il faut faire très attention lorsqu’on parle de style, et qu’on dit que l’un est plus général et l’autre plus précis. En fin de compte, les deux langues doivent parler du même sujet et de la même manière. C’est une question d’interprétation.

Le sénateur Joyal a demandé comment on définit une «erreur d’écriture». Il y a quelques années, nous avons remarqué que ce genre de choses se produisait plus souvent. Le Comité des affaires juridiques a alors exprimé son insatisfaction devant la plus grande fréquence de ce genre d’incompatibilités, car elles ne survenaient pas seulement par-ci par-là. Nous allions donc étudier comment on les rend les deux textes compatibles. La rédaction s’effectue de façon indépendante, et c’est ce que nous voulons. Toutefois, en fin de compte, nous voulons que la loi dise la même chose, en français et en anglais. Je crains que nous n’ayons jamais donné suite à cette étude. Pourtant, le cas sur lequel nous nous penchons aujourd’hui illustre bien pourquoi il faudrait le faire, car ce genre de choses n’est pas rare; elle semble se produire assez souvent.

**Le sénateur Bryden:** Je marche sur des oeufs ici. Nous avons discuté des versions anglaise et française des paragraphes proposés 478.3(3) qui figurent à la page 80. Si vous vous rappelez ce que disait le sénateur Kinsella à propos du paragraphe 435.35(3) qui figure au haut de la page 56, le paragraphe proposé en français fait essentiellement la même chose pour refléter le texte anglais, qu’il fait dans la référence figurant à la page 80. Malgré les quelques 20 pages qui séparent les deux mentions de la version française, le texte dit la même chose de façon cohérente et en français que ce qui est rédigé de façon plus précise en anglais.

J’aimerais faire une autre observation, en tant qu’avocat cette fois. On ne peut interpréter un article de loi isolément. Il faut parfois lire la loi au complet, mais quoi qu’il en soit, il faut certainement replacer l’article dans son contexte. Lorsqu’on lit le libellé anglais, on arrive à une seule conclusion au sujet de l’objet de la disposition et de la décision à prendre. Or, ce qu’il faut se demander — et ici je suis sûr que ce sera le cas parce que je connais bien ces deux messieurs — c’est si en français, ou on arrive aux mêmes conclusions? Si la réponse est oui, alors le problème est réglé. Ainsi nous nous retrouvons dans la situation que l’on connaît aujourd’hui. Le libellé de la page 80 n’est pas arbitraire car s’il l’était, celui de la page 56 le serait tout autant.

Il faut replacer cela en contexte. Quelle est l’intention que chacun des rédacteurs en rédigeant l’article? Si l’intention est claire, quelle que soit la façon dont elle est exprimée, et si l’interprétation qu’on tire du texte dans les deux langues est identique, alors tout va bien. On peut appeler ça une différence stylistique ou autre chose encore. À mon avis, c’est ce dont il faut tenir compte en priorité pour avoir la certitude qu’on a exprimé le sens exact de la loi.

**Le président:** Je vais demander à Mme René de Cotret et à M. Perrault de revenir à la table.



**Mr. Perrault:** We will be brief. What we have to say builds on what Senator Andreychuk and Senator Bryden just said. I do not think there is a disagreement there.

In respect of the subsections in question on page 80, if you turn to page 79, you will see that the situation is identical. Subsection 1 refers to updating financial reporting documents. It specifically, in subsection 1, refers in both English and French to documents referred to in subsection 478.23(1). It is identical in both languages regarding a certain number of claims, which are specified. Subsection (2) in both the English and in the French on page 80 talk about updated versions of the documents. They do not specify — again — the updated documents referred to in subsection 478.23(1). It is the same updated document. The French carries on with that same logic to the third paragraph — referring again to the updated documents. For some reason, the English in the third paragraph is more specific than it is in the second paragraph and refers to a document referred to in subsection 478.23(1).

In my view, it is quite clear that, throughout the section, we are consistently talking about the same modified document. There cannot be any ambiguity about what the true intent of Parliament is in either section. As the Honourable Senator Bryden pointed out, if you interpreted one section separately from the other, you would clearly come to the exact same conclusion as to which document you are talking about.

This type of drafting approach — which appears to differ here in the English and French — was adopted at different stages in the legislation. It is clearly not a drafting error, it is a difference of style, but it is not a difference in the law.

**The Chairman:** Can you speak to the other issues that were raised as well, Mr. Perrault? Can you speak to each one of them before we go to questions?

**Senator Kinsella:** Can we speak to the issue Mr. Perrault has just raised?

**The Chairman:** That is fine.

**Senator Kinsella:** Mr. Perrault has reinforced my case. Things are clear on page 79 where the proposed section starts off. The text refers to a period referred to in subsection 478.23(6) or (7) in both French and English versions. The text further makes reference to an updated version of any documents referred to in subsection 478.23(1). Again, this reference appears in both the English and the French texts. At the top of page 80, both texts make reference to a document that has been subject to an audit under section 478.28. That document — the one that has been subject to an audit — is the same document that is referred to in the French, section 478.28. However, when you get to proposed subsection (3), the English tells us clearly that the updated version of a document referred to in subsection 478.32(1). The French you see, says, “the document.” Is it the audited document that is referred to in section 478.28 or is it the one that is referenced on page 79?

**M. Perrault:** Nous serons brefs. Notre intervention s’appuie sur les propos des sénateurs Andreychuk et Bryden. Jusque-là, il n’y a pas de désaccord.

Maintenant, pour ce qui est des paragraphes ou question qui se trouvent à la page 80, si vous allez à la page 79, vous verrez que la situation est identique. Au paragraphe (1), il est question d’une version modifiée d’un document financier. Pour les deux versions, tant l’anglaise que la française, on renvoie à un document mentionné au paragraphe 478.23(1). Dans les deux langues, le libellé relatif à certaines créances précises est le même. Dans les deux versions du paragraphe (2) à la page 80, il est question d’une version modifiée d’un document. Toutefois, encore une fois, on ne précise pas s’il s’agit des documents modifiés figurant au paragraphe 478.23(1). Il s’agit du même document modifié. Le français utilise la même logique au troisième alinéa, où il mentionne encore le document modifié. Pour une raison quelconque, l’anglais est plus précis au troisième alinéa qu’au deuxième, et fait référence à un document mentionné au paragraphe 478.23(1).

À mon avis cependant, si on lit l’article en entier, il ne fait aucun doute que l’on parle du même document modifié. Il ne peut donc y avoir aucune ambiguïté au sujet de l’intention du Parlement dans l’un ou l’autre article. Comme l’a fait remarquer le sénateur Bryden, si l’on interprète un article isolément, on arrive tout à fait à la même conclusion au sujet de l’identité du document dont on parle.

Cette démarche de rédaction, qui semble permettre une différence ici entre les versions française et anglaise du texte a été suivie ailleurs dans le projet de loi. Il ne s’agit manifestement pas d’une erreur de rédaction, ni d’une différence en droit, mais d’une différence stylistique.

**Le président:** Pouvez-vous aussi aborder chacune des autres questions soulevées avant que nous passions à la mise aux voix, monsieur Perrault?

**Le sénateur Kinsella:** Pouvons-nous intervenir au sujet de la question que vient de soulever M. Perrault?

**Le président:** Volontiers.

**Le sénateur Kinsella:** M. Perrault vient appuyer mes arguments. Les choses sont claires à la page 79, au début de l’article. Le texte parle d’une période mentionnée au paragraphe 478.23(6) ou (7), dans les deux versions. Le texte mentionne ensuite une version modifiée de tout document visé au paragraphe 478.23(1). Encore une fois, ce renvoi figure dans les textes anglais et français. En haut de la page 80, les deux textes traitent d’un document ayant fait l’objet d’une vérification prévue à l’article 478.28. Le document vérifié est aussi mentionné dans le texte français de l’article 478.28. Toutefois, lorsqu’on arrive au paragraphe (3), l’anglais nous parle clairement d’une version modifiée d’un document mentionné au paragraphe 478.32(1). En revanche, la version française dit «le document». Or s’agit-il du document vérifié, dont il est question dans l’article 478.28 ou de celui faisant l’objet d’une référence à la page 79?

**Senator Robichaud:** It is the same thing. The modified version.

**Mr. Perrault:** I personally see no ambiguity. In subsection (2), we are talking about an updated version of a document that has been subject to an audit, under the audit provision set out in 478.28. It is the same updated version throughout that is referred to.

**Senator Beaudoin:** When they use the expression “du document,” it means that there is only one.

[Translation]

**Mr. Perrault:** There may be several documents, because the bill states:

478.3(1) [...] any document referred to in subsection 478.23.

All these documents are referred to in the same subsection.

Subclause 478.3(2) reads as follows:

(2) If the matters dealt with in the updated version of the documents have been subject to an audit [...]

It is not necessary to provide a copy of such documents. That means that if a change was made followed by an audit report, it is not necessary to provide the updated version. If this is not the case, it is necessary to provide an updated version within 30 days, under subclause 478.3(3).

[English]

**Senator Buchanan:** Could I ask a simple question? I do not understand the French, I will admit right now, but if you take page 80, subsections (2) and (3), forget the English and just look at the French, what do you see?

**Mr. Perrault:** Proposed subsection (2) tells me that if “the updated” — the “version modifiée” — has been the subject of an audit, I do not have to file that modified version because I am filing the audit report. The do not need the two copies.

**Senator Buchanan:** I am saying that if you look at the French, it is an audit under section 478.28?

**Mr. Perrault:** That is right.

**Senator Buchanan:** All right. What does subsection (3) say?

**Mr. Perrault:** Proposed section (2) set out when you do not have to submit — that is, when you have submitted an auditor’s report anyway. You do not have to change your documents because the changed versions are in the audited report. Proposed subsection (3) says when you do have to submit it, you have to submit it within 30 days.

**Senator Buchanan:** What document?

**Le sénateur Robichaud:** C’est la même chose. Il s’agit de la version modifiée.

**M. Perrault:** Personnellement, je ne vois aucune ambiguïté. Au paragraphe (2), il est question de la version modifiée d’un document ayant fait l’objet d’une vérification, en vertu de la disposition de vérification établie à l’article 478.28. On mentionne la même version modifiée dans l’ensemble des dispositions en question.

**Le sénateur Beaudoin:** Lorsqu’on utilise l’expression «du document», cela signifie qu’il n’y en qu’un.

[Français]

**M. Perrault:** Il peut y avoir plusieurs documents, parce qu’il est inscrit:

478.3(1) [...] tout document visé au paragraphe 478.23.

Tous ces documents sont visés par le même paragraphe.

Si on poursuit notre lecture, l’article 478.3(2) dit:

(2) Si les renseignements contenus dans la version modifiée ont déjà fait l’objet de la vérification [...]

On n’est pas obligé de les produire. Ce qui signifie que si on a apporté une modification suivie d’un rapport par le vérificateur, on n’est pas obligé de fournir une version modifiée. Si tel n’est pas le cas, on doit produire une version modifiée dans les 30 jours, conformément à l’article 478.3(3).

[Traduction]

**Le sénateur Buchanan:** Me permettez-vous de poser une question assez simple? J’admets d’emblée ne pas connaître le français, mais si on va à la page 80 et aux paragraphes (2) et (3), si l’on fait abstraction de l’anglais et si l’on se contente du français, que voit-on?

**M. Perrault:** Le paragraphe proposé (2) dit que si «la version modifiée» — «the updated» — a déjà fait l’objet d’une vérification, je n’ai pas à annexer la version modifiée parce que je dépose le rapport du vérificateur. On n’a pas besoin de deux exemplaires.

**Le sénateur Buchanan:** Dans la version française, s’agit-il d’une vérification prévue à l’article 478.28?

**M. Perrault:** C’est exact.

**Le sénateur Buchanan:** Très bien. Que prévoit le paragraphe (3)?

**M. Perrault:** Le paragraphe proposé (2) prévoit qu’il n’est pas nécessaire de présenter la version modifiée — c’est-à-dire si on a déjà présenté un rapport du vérificateur de toute façon. Il n’est pas nécessaire de modifier les documents car les versions modifiées figurent déjà dans le rapport du vérificateur. Le paragraphe proposé (3) prévoit que lorsqu’il est nécessaire de produire la version modifiée, il faut le faire dans les 30 jours.

**Le sénateur Buchanan:** De quel document s’agit-il?



**Mr. Perrault:** The modified version that is referred to in subsection (1).

**Senator Buchanan:** Why, because in the English it says 478.23(1)?

**Mr. Perrault:** That is right. This is referred to in 478.3(1) — that is, the first paragraph of this proposed section — where it makes reference to a modified document. It says that there is a need — after a certain period of time — to produce a modified version regarding the specific categories, which it then lists.

**Senator Buchanan:** Let us set stylistic issues aside for a moment. Why is the French not basically, in substance, the same as the English?

**Mr. Perrault:** My position is that it is.

**Senator Buchanan:** Why is it, in subsection (3) on page 80 there is no mention of subsection 478.23(1) in the French?

**Mr. Perrault:** There is no ambiguity with regard to which documents we have referred. We have three clauses. The first one says that when you make modifications to documents, you have to file the updated versions. The second clause says that you do not have to file them if they have gone through an audit and you have filed the audit. You do not need to file them again. The third clause says that if you do have to file them, you file within 30 days.

[Translation]

**Senator Lynch-Staunton:** Do you think that the words “version modifiée” and “updated version” mean the same thing?

**Mr. Perrault:** The current Elections Act has the same difference in the French and English versions with respect to candidates’ returns.

**Senator Lynch-Staunton:** The wording is the same as that used at the moment?

**Mr. Perrault:** It is exactly the same. Clause 455 contains...

**Senator Lynch-Staunton:** The word “updated” seems closer to the expression “à jour” than to the word “modifié”. “Updated” means “current”, while the word “modifié” is open to interpretation. We might ask what is modified.

I do not want to make things more complicated than they are, but we want to ensure that the two versions are compatible and say the same thing. When I saw the term “updated”, I understood it to mean “brought up-to-date”. When I read the French version, I saw the word “modifié”, which implies that perhaps a number has been changed here and there, without amounting to an updated version.

**Senator Robichaud:** Mr. Chairman, I move that we accept your suggestion to allow our experts and law clerks to reach an agreement on this. It is difficult for witnesses to explain the

**M. Perrault:** Il s’agit de la version modifiée du document dont il est question au paragraphe (1).

**Le sénateur Buchanan:** Pourquoi, parce que dans la version anglaise, il est question du paragraphe 478.23(1)?

**M. Perrault:** C’est exact. On y fait allusion au paragraphe 468.3(1) — c’est-à-dire le premier paragraphe de cet article proposé — où il est question d’un document modifié. Il y est prévu qu’après un certain délai il faut produire une version modifiée concernant les catégories précises, qui sont ensuite énumérées.

**Le sénateur Buchanan:** Mettons de côté pour le moment les questions de style. Pourquoi la version française ne correspond-elle pas à la version anglaise?

**M. Perrault:** Selon moi, les deux versions correspondent.

**Le sénateur Buchanan:** Pourquoi au paragraphe (3) à la page 80 la version française ne fait pas allusion au paragraphe 478.23(1)?

**M. Perrault:** Il n’y a pas d’ambiguïté en ce qui concerne les documents auxquels on fait allusion. Il y a trois articles: le premier prévoit que lorsqu’on modifie les documents il faut présenter la version modifiée. Le deuxième prévoit qu’il n’est pas nécessaire de produire les documents s’ils ont déjà été vérifiés, et si le rapport de vérification a été déposé. On n’est pas obligé de présenter les documents une deuxième fois. Le troisième prévoit que s’il est nécessaire de déposer les documents, il faut le faire dans les 30 jours.

[Français]

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Croyez-vous que « version modifiée » et « updated version » signifient la même chose?

**M. Perrault:** La loi électorale actuelle comporte cette même différence dans le langage en français et en anglais pour les rapports des candidats.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** C’est le même langage qui existe présentement?

**M. Perrault:** C’est exactement le même langage. On retrouve à l’article 455...

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Le terme « updated » s’apparente d’avantage au terme « à jour » qu’au terme « modifié ». « Updated » signifie « courant », alors que « modifié » peut être interprété. On peut poser la question « modifier quoi? »

Je ne veux pas rendre les choses plus compliquées, mais nous aimerions nous assurer que les deux versions sont compatibles et disent la même chose. Lorsque j’ai vu le terme « updated », j’ai cru comprendre « on met à jour ». Puis, en lisant la version française on aperçoit le terme « modifié », impliquant la possibilité de changer un numéro ici et là, sans pour autant signifier une mise à jour.

**Le sénateur Robichaud:** Monsieur le président, je propose que l’on adopte votre suggestion visant à permettre aux experts et légistes de se mettre d’accord. Il est difficile pour les témoins

French version in English. That is the problem we have here. It is difficult for the two versions to use the same number of words.

**Senator Lynch-Staunton:** The problem is with the English version.

**Senator Robichaud:** Probably the English version is very generous with the details, and this is reflected in the way in which it is drafted.

**Senator Beaudoin:** I accept that we may discuss style and stylistic errors. However, style does have its limitations. We must not forget that the two versions are equal and must remain equal. That is the issue people do not seem to understand.

**Senator Robichaud:** When you say the two versions are equal, Senator Beaudoin, that does not mean that they must have an equal number of words. They must have the same meaning. That is what you mean, is it not?

**Senator Beaudoin:** Each language has its own style. There is an English style and a French style. However, there should be no difference in the meaning of the French version and the English version.

**Senator Robichaud:** I agree.

[English]

**The Chairman:** Honourable senators, I will interject here and go back to my original suggestion to the committee: We should ask the law clerk to assess this overnight, return in the morning and tell us if in fact there is ambiguity here. Is there ambiguity here or can the current wording in the bill stand on its own?

Mr. Audcent, do you have a question?

**Mr. Audcent:** Yes, Mr. Chairman, I wanted to be clear that it is the item on page 56 and the item on page 80 that we are to take away and report on?

**Senator Lynch-Staunton:** You may want to take the sheet that was given to you earlier and look at pages 31, 33 and 34.

**The Chairman:** Pages 33, 63 and 80 are all on the list that you have, Mr. Audcent. If you can look at them all and report back to us in the morning, we would very much appreciate it.

**Ms. René de Cotret:** There was one provision — I do not remember which one — that raised a concern about a reference to 451 in the English that was not repeated in the French. As pointed out by Mr. Patrice, it is the section that refers to the electoral return. There is only one section in the act that deals with the election returns and it is section 451. I would like to make that clear so there is no ambiguity there.

**The Chairman:** Thank you very much, Madam René de Cotret.

**Senator Lynch-Staunton:** Look at section 453(1).

[Translation]

The French version reads as follows:

d'expliquer, en anglais, la version française. Voilà le problème qui se pose devant nous. Il est difficile de l'exprimer avec le même nombre de mots.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** C'est la version anglaise qui est le problème.

**Le sénateur Robichaud:** Probablement que dans la version anglaise on est très généreux dans les détails et qu'elle est exprimée de la même façon.

**Le sénateur Beaudoin:** Je conçois qu'on puisse parler du style et d'une erreur de style. Le style a toutefois ses limites. N'oublions pas que les deux versions sont égales et doivent demeurer égales. Voilà la question qu'on ne semble pas comprendre.

**Le sénateur Robichaud:** Sénateur Beaudoin, lorsque vous dites que les deux versions sont égales, elles ne doivent pas l'être dans les mots. Elles doivent garder le même sens. C'est ce que vous voulez dire, n'est-ce pas?

**Le sénateur Beaudoin:** Chaque langue possède son style. Il y a un style anglais et un style français. L'idée ne doit toutefois pas différer de la version française à la version anglaise.

**Le sénateur Robichaud:** J'en conviens.

[Traduction]

**Le président:** Honorables sénateurs, je vais vous interrompre pour répéter la suggestion que j'avais faite au comité au départ. Il faudrait demander au légiste d'examiner cette question ce soir et de revenir demain matin pour nous dire si, oui ou non, il y a ambiguïté. Le libellé actuel du projet de loi est-il ambigu, ou peut-on le laisser tel quel?

Voulez-vous poser une question, monsieur Audcent?

**M. Audcent:** Oui, monsieur le président. Je veux être certain de bien comprendre. Vous me demandez de faire rapport du texte qui figure à la page 56 et de celui qui se trouve à la page 80?

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Vous voudrez peut-être prendre la feuille qu'on vous a donnée plus tôt et examiner les pages 31, 33 et 34.

**Le président:** Les pages 33, 63 et 80 sont toutes sur la liste que vous avez, monsieur Audcent. Nous vous saurions remercier de nous faire rapport sur toutes ces questions demain matin.

**Mme René de Cotret:** Il y avait une disposition — je ne sais plus laquelle — où on avait posé une question parce que la version anglaise fait allusion à l'article 451, alors que la version française n'en parlait pas. Comme M. Patrice l'a fait remarquer, il s'agit de l'article où il est question du compte de campagne électorale. Il n'y a qu'un article du projet de loi qui porte sur le compte de campagne électorale, et il s'agit de l'article 451. Je veux bien préciser cela, pour qu'il n'y ait pas d'ambiguïté.

**Le président:** Merci beaucoup, madame René de Cotret.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Regardez le paragraphe 453(1).

[Français]

Dans la version française, il est écrit:



... shall report to the candidate's official agent on the electoral campaign return.

The text reads "electoral campaign," not "electoral campaigns." It seems to me something is missing here. Are we talking about the campaign or a campaign?

**Ms. René de Cotret:** At the moment, the act refers to a campaign return.

[English]

**The Chairman:** Senator Andreychuk wants to make one point. Before she does that, we will go with the suggestion of having the law clerk back in the morning. I suggest we sit at 10 o'clock. I will require the consent of the two whips' offices for that. When Senator Andreychuk is finished, I will suggest to the committee that we move to clause-by-clause consideration of Bill C-39.

**Senator Andreychuk:** I wondered whether some of the points raised here were as a result of the amendments made in the House of Commons, as opposed to the original draft?

**Mr. Perrault:** No.

**Senator Andreychuk:** Have there been more people drafting? Are all these in the original version? I am just pointing that out to the law clerks. It would be important to know the origin of those sections. Were they in the original text or were they amended texts?

**Mr. Audcent:** Okay.

**The Chairman:** Is it agreed, honourable senators, that the committee move to clause-by-clause consideration of Bill C-39, an act to amend the Members of Parliament Retiring Allowances Act and the Parliament of Canada Act?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall the title stand postponed?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 1 carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried. Shall clause 2 carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried. Shall clause 3 carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried. Shall clause 4 carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried. Shall clause 5 carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried. Shall clause 7 carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried. Shall clause 8 carry?

[...] fait rapport à l'agent officiel de sa vérification du compte de campagne électorale.

On dit « campagne électorale » et non « campagnes électorales ». J'ai l'impression qu'il manque quelque chose. Est-il question de la campagne ou d'une campagne?

**Mme René de Cotret:** La loi, actuellement, fait référence à un compte de campagne.

[Traduction]

**Le président:** Madame le sénateur Andreychuk veut poser une question. Mais je tiens à vous dire auparavant que nous allons en effet demander au légiste de revenir demain matin. Je propose de convoquer la réunion à 10 heures. Il faudrait que les bureaux des deux whips soient d'accord. Après l'intervention du sénateur Andreychuk, je vais proposer qu'on passe à l'étude article par article du projet de loi C-39.

**Le sénateur Andreychuk:** Je me suis demandée si certaines des questions posées découlaient des modifications apportées à la Chambre des communes, plutôt qu'à la version originale du projet de loi?

**M. Perrault:** Non.

**Le sénateur Andreychuk:** Est-ce que d'autres personnes ont participé à la rédaction du projet de loi? Est-ce que tous ces articles figurent dans la version originale? C'est une question que je pose aux légistes. Il serait important de connaître l'origine de ces articles. Est-ce qu'ils se trouvaient dans le texte du départ, ou dans les modifications?

**M. Audcent:** D'accord.

**Le président:** Est-il convenu, honorables sénateurs, que le comité passe à l'étude article par article du projet de loi C-39, loi modifiant la Loi sur les allocations de retraite des parlementaires et la Loi sur le Parlement du Canada?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Le titre est-il réservé?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** L'article 1 est-il adopté?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Adopté. L'article 2 est-il adopté?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Adopté. L'article 3 est-il adopté?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Adopté. L'article 4 est-il adopté?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Adopté. L'article 5 est-il adopté?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Adopté. L'article 7 est-il adopté?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Adopté. L'article 8 est-il adopté?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried. Sorry, I have been informed that I missed clause 6. Shall clause 6 carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried. Shall clause 8 carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried. Shall clause 9 carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried. Shall clause 10 carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried. Shall clause 11 carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried. Shall clause 12 carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried. Shall clause 13 carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall the title carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried. Is it agreed, honourable senators, that this bill be adopted without amendment?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Smith:** Mr. Chairman, out of an abundant of caution, could it be noted that I am not voting on this?

There are provisions that have very specific reference to buy-back of your Commons time, which apply to me. I would be the only one they apply to here. I am in a current dialogue so —

**Some Hon. Senators:** Out, out of the room.

**The Chairman:** I shall note for the record that Senator Smith did not partake in the voting on Bill C-39. Is that agreed?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Is it agreed, honourable senators, that the bill be adopted without amendment?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried. Is it agreed that this bill be reported without observations at the next sitting of the Senate?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried. Thank you very much, senators. The meeting is adjourned.

The committee adjourned.

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Adopté. Excusez-moi, on me dit que j'ai sauté l'article 6. L'article 6 est-il adopté?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Adopté. L'article 8 est-il adopté?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Adopté. L'article 9 est-il adopté?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Adopté. L'article 10 est-il adopté?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Adopté. L'article 11 est-il adopté?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Adopté. L'article 12 est-il adopté?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Adopté. L'article 13 est-il adopté?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Le titre est-il adopté?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Adopté. Est-il convenu, honorables sénateurs, que le projet de loi soit adopté sans amendement?

**Des voix:** D'accord.

**Le sénateur Smith:** Par excès de prudence, monsieur le président, pourront-on noter que je ne vote pas sur ce projet de loi?

Il y a des dispositions qui portent très précisément sur le rachat du temps qu'on a travaillé à la Chambre des communes. Ces dispositions là s'appliquent à moi. Je suis le seul dans ce cas. Je participe à l'heure actuelle à un dialogue, donc...

**Des voix:** Sortez de la pièce.

**Le président:** Je note pour les fins du compte rendu que le sénateur Smith n'a pas participé au vote sur le projet de loi C-39. Êtes-vous d'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Est-il convenu, honorables sénateurs, que le projet de loi soit adopté sans amendement?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Adopté. Est-il convenu que rapport soit fait du projet de loi sans observations à la prochaine séance du Sénat?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Adopté. Merci beaucoup, sénateurs. Nous avons terminé.

La séance est levée.



OTTAWA, Thursday, June 19, 2003

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-24, to amend the Canada Elections Act and the Income Tax Act (political financing), met this day at 10 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator George J. Furey** (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

**The Chairman:** You will recall that last evening during our study of Bill C-24, a number of questions arose as to whether in certain clauses the English and French versions of the bill amounted to or represented the same things. Legal representatives from the law clerk's office were called in on short notice to assist us. We apologize for the short notice. As they had not had time to study all of the clauses in question, we asked them to look into the matter last night and provide us with some feedback this morning.

Mr. Audcent and Mr. Patrice are back this morning ready to offer their advice; we thank you for coming back.

**Mr. Mark Audcent, Law Clerk and Parliamentary Counsel, Senate of Canada:** In the course of your study yesterday of Bill C-24, the committee asked me to review eight different provisions from a drafter's perspective. Of the eight, five contain errors and raise the question of whether they can be corrected clerically or must be corrected by amendment. The remaining three provisions involve apparent discrepancies in the English and French versions and raise the question of whether each language version in its own way adequately communicates these same legislative commands.

I was very appreciative of your decision to afford me the chance to review the provisions separately and report back to you today. I came to the Senate over 20 years ago from my first career as a tax lawyer, and the provisions of the Canada Elections Act under Bill C-24 are complex enough to have generated in me a sense of nostalgia.

Fortunately, the two Privy Council officers who were your witnesses yesterday, Ms. Michèle René de Cotret and Mr. Stéphane Perrault, were good enough to come back to my office and meet with Mr. Patrice and myself after your meeting yesterday. Their expertise saved us many hours and I thank them very much for their help.

I will walk you through each provision in turn. However, in answer to Senator Andreychuk's preliminary question, four of the provisions we examined are unchanged from the first reading copy presented by the government. This includes one provision involving error and all of the provisions involving stylistic issues.

OTTAWA, le mardi 19 juin 2003

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-24, Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi de l'impôt sur le revenu (financement politique), se réunit aujourd'hui à 10 heures pour étudier le projet de loi.

**Le sénateur George J. Furey** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président:** Vous vous souviendrez qu'hier soir, durant notre étude du projet de loi C-24, nous nous sommes demandé à plusieurs reprises si la version anglaise et la version française de certains articles du projet de loi disaient la même chose. Des conseillers parlementaires du Bureau du légiste ont été convoqués rapidement pour venir nous aider. Nous nous excusons pour le court préavis. Étant donné qu'ils n'avaient pas eu le temps d'examiner tous les articles en cause, nous leur avons demandé de jeter un coup d'oeil sur les articles problématiques hier soir et de nous revenir ce matin pour nous faire leurs commentaires.

M. Audcent et M. Patrice sont de retour ce matin pour nous offrir leurs conseils; merci d'être revenus nous voir.

**M. Mark Audcent, légiste et conseiller parlementaire, Sénat du Canada:** Dans le cadre de l'étude que vous faisiez hier du projet de loi C-24, le comité m'a demandé d'examiner huit dispositions en adoptant le point de vue du rédacteur. Sur les huit, cinq contiennent des erreurs et il reste à déterminer si ces erreurs peuvent être corrigées par une rectification de greffe ou par modification parlementaire. Quant aux trois autres dispositions, il semble que les versions anglaise et française ne concordent pas, et la question se pose à savoir si chaque version prise indépendamment véhicule les mêmes commandements législatifs.

J'apprécie énormément que vous m'ayez donné la possibilité de passer en revue personnellement les dispositions et de vous revenir aujourd'hui pour vous présenter mes conclusions. Je suis arrivé au Sénat il y a 20 ans après une première carrière à titre d'avocat-fiscaliste, et les dispositions de la Loi électorale découlant du projet de loi C-24 sont suffisamment complexes pour avoir suscité chez moi une certaine nostalgie.

Heureusement, les deux fonctionnaires du Conseil privé ayant témoigné devant le comité hier, Mme Michèle René de Cotret et M. Stéphane Perrault, ont eu la gentillesse de revenir dans mon bureau pour y rencontrer M. Patrice et moi-même après votre réunion d'hier. Leur expertise nous a épargné de nombreuses heures de travail et je les remercie chaleureusement pour leur aide.

Je vais passer les dispositions en revue une par une. Toutefois, pour répondre à la question préliminaire du sénateur Andreychuk, quatre des dispositions que nous avons examinées n'ont subi aucune modification par rapport à la version de la première lecture présentée par le gouvernement. Une de ces dispositions comporte une erreur et toutes les dispositions ont des lacunes sur le plan stylistique.

We will be looking, in turn, at pages 31, 33, 34, 56, 63 and 80 of the copy of the bill as passed by the House of Commons and I would invite you to begin at page 31.

Honourable senators, we will be looking at the English version, line 34, and in the French version, line 35. An examination of paragraph (a) that appears on these lines quickly reveals a discrepancy between the English and French versions. The English version contains a reference to subparagraph 405.3(2)(b)(i) while the French version refers to sous-alinéa 405.3(2)(b)(ii).

Since both cannot be correct, we can conclude that there is an error. However, we do not know whether it is the English version or the French version that is in error. As we know, the error can only be corrected clerically if there is only one possible solution. That is what we must determine.

The purpose of 405.1(2), in which the error appears, is to provide for a calculation by which the amounts set out in the opening words of the subparagraph are multiplied by an annual inflation adjustment factor, with the resulting amount being used to effectively amend the provisions set out in paragraphs 2(a), (b) and (c).

If we begin our analysis by testing the hypothesis that the English version is correct and the French version is in error, the opening words in paragraph 2 will require us to multiply both amounts set out in paragraph 405.3(2)(b) by the annual adjustment factor. When I say "the opening words," I am speaking, for example, of lines 27 to 31 in the English version.

The amounts set out in subsections 404.1(1) and 405.3(2) and paragraph 405.3(2)(b) shall be multiplied by the annual inflation adjustment factor referred to in subsection (1) and the resulting amounts apply

Paragraphs (a) and (b) will then instruct us to use the resulting amounts in paragraph 405.3(2)(b). At the top of page 33, paragraph (b) begins with "the contributions do not exceed..." In this way, the annual amount for registered party recipients set out in paragraph 405.3(2)(b)(i) will be adjusted by paragraph 405.1(2)(a). The specific amount for independent candidates set out in paragraph 405.3(2)(b)(i) will be adjusted by the amount set out in paragraph 405.1(2)(b).

Since this creates a comprehensive legislative scheme, it is possible that the English version is correct. Let us test the reverse hypothesis that the French version is correct and the English is in error.

The result would be that the reference to paragraph 405.3(2)(b) in the opening words of paragraph 405.1(2) would require both the amounts set out in 405.3(2)(b) to be multiplied by the annual adjustment factor. On page 33, both of those amounts would be multiplied, but only the amount set out in paragraph 405.3(2)(b)(ii) would be adjusted.

Nous allons examiner, à tour de rôle, les pages 31, 33, 34, 56, 63 et 80 de la version du projet de loi tel qu'il a été adopté par la Chambre des communes et je vous invite à vous rendre à la page 31.

Honorables sénateurs, nous examinons la version anglaise, à la ligne 34, et la version française, à la ligne 35. L'examen de l'alinéa a) qui figure sur ces lignes révèle rapidement une incompatibilité entre la version en anglais et celle en français. La version anglaise fait référence au sous-alinéa 405.3(2)(b)(i) tandis que la version française fait référence au sous-alinéa 405.3(2)(b)(ii).

Comme il est impossible que les deux soient exactes, nous pouvons en conclure qu'il y a une erreur. Cependant, nous ignorons si c'est la version anglaise ou la version française qui est erronée. Comme vous le savez, l'erreur ne peut être corrigée par rectification de greffe que s'il n'y a qu'une seule solution possible. C'est ce qu'il faut déterminer.

L'objet du paragraphe 405.1(2), dans lequel l'erreur apparaît, est de fournir le calcul au moyen duquel les montants visés au début du sous-alinéa sont multipliés par un facteur d'ajustement à l'inflation annuel, et le produit sert à modifier les dispositions prévues aux alinéas 2a), b) et c).

Si nous commençons notre analyse en testant l'hypothèse voulant que la version anglaise est juste et que la version française est erronée, le début du paragraphe demande de multiplier les deux montants visés à l'alinéa 405.3(2)(b) par le facteur d'ajustement à l'inflation annuel. Lorsque je dis le «début», je veux parler, en l'occurrence, des lignes 27 à 31 dans la version anglaise.

Les montants visés aux paragraphes 404.1(1) et 405.3(2) et à l'alinéa 405.3(2)(b) sont multipliés par le facteur d'ajustement à l'inflation annuel visé au paragraphe (1) et le produit s'applique à

Les alinéas a) et b) donnent ensuite l'instruction d'utiliser les résultats obtenus à l'alinéa 405.3(2)(b). En haut de la page 33, l'alinéa b) commence par «les contributions ne dépassent pas [...]» Ainsi, le montant annuel autorisé aux destinataires des partis enregistrés visé au sous-alinéa 405.3(2)(b)(i) sera rajusté par l'alinéa 405.1(2)(a). Le montant précis accordé aux candidats indépendants visé au sous-alinéa 405.3(2)(b)(i) sera rajusté en fonction du montant visé à l'alinéa 405.1(2)(b).

Étant donné que ces dispositions créent un cadre législatif détaillé, il est possible que la version anglaise soit correcte. Examinons maintenant l'hypothèse inverse comme quoi c'est la version française qui est correcte, et la version anglaise qui est erronée.

Le résultat serait que l'alinéa 405.3(2)(b) au tout début du paragraphe 405.1(2) prévoirait que les deux montants visés à l'alinéa 405.3(2)(b) seraient multipliés par le facteur d'ajustement à l'inflation annuel. À la page 33, ces deux montants seraient multipliés, mais seul le montant visé au sous-alinéa 405.3(2)(b)(ii) serait rajusté.



At a matter of legislative logic, there are two problems. First, the legislator is requiring a calculation to be carried out that will not be used.

I refer to the multiplication of the amount set out in 405.3(2)(b)(i) by the annual inflation adjustment factor. Second, the legislator would be providing for two adjustments of the amount set out in 405.3(2)(b)(i). One of these adjustments would be caused by paragraph 405.1(2)(a), the other one by 405.1(2)(b). Since the purpose of each calculation is to provide for an inflation adjustment, one of the two calculations would be superfluous.

For these reasons, I am led to the inevitable conclusion that the French version cannot be correct. Since the English version respects the legislative logic of the act while the French version leads to unnecessary calculations that will not be used, I can only conclude that there is one possible solution, which is to correct the French version to reflect the English one.

I can also conclude that the error can be corrected clerically.

I am in a position to advise this committee that the law clerk of the House of Commons is prepared to join with me to make the clerical correction in question.

Next, honourable senators, we turn to page 33, where I would invite you to look at English line 23 and French line 25. An examination of the opening words of proposed subsection (2.1) quickly reveals a discrepancy between the English and the French versions. The English version refers to (2)(b)(i) and the French version refers to à l'alinéa (1)a). Clearly there is an error.

A quick check will reveal that while the English reference is possible because there is a subparagraph (2)(b)(i), the French reference is not because there is no subparagraph (1)a). Furthermore, the subject matter of the English reference makes sense.

For this reason, I conclude that there is only one possible solution, which is to correct the French version to reflect the English version. I can also conclude that the error can be corrected clerically. I am in a position to advise this committee that the law clerk of the House of Commons is prepared to join with me to make the clerical correction in question.

I now ask senators to turn to English line 38 and French line 41 on the same page. An examination of (2.2) reveals a discrepancy between the English and the French versions. The English version refers to proposed subsection (2.1) while the French version refers to (1.1). Clearly, there is an error. A quick check will reveal that while the English reference is possible because there is a subparagraph (2.1), the French reference is not possible because there is no subparagraph (1.1). Furthermore, the subject matter of the English reference makes sense.

Sur le plan de la logique législative, nous sommes en face de deux problèmes. Premièrement, le législateur demande que l'on effectue un calcul qui ne sera pas utilisé.

Je fais référence au produit du montant visé au sous-alinéa 405.3(2)b)(i) par le facteur d'ajustement à l'inflation annuel. Deuxièmement, le législateur prévoirait deux rajustements du montant visé au sous-alinéa 405.3(2)b)(i). L'un de ces rajustements serait occasionné par l'alinéa 405.1(2)a), et l'autre par l'alinéa 405.1(2)b). Étant donné que l'objet de chacun de ces calculs est de fournir un ajustement à l'inflation, l'un des deux calculs est superflu.

Pour ces raisons, j'en suis arrivé à la conclusion que la version française ne peut pas être correcte. Étant donné que la version anglaise respecte la logique législative de la loi, alors que la version française entraîne des calculs inutiles qui ne serviront à rien par la suite, je peux conclure qu'il n'existe qu'une seule solution qui est de corriger la version française afin qu'elle corresponde à la version anglaise.

J'en conclus également que cette erreur peut être corrigée par rectification de greffe.

J'informe les membres du comité que le légiste de la Chambre des communes est disposé à agir de concert avec moi pour procéder à la rectification de l'erreur en question.

Maintenant, honorables sénateurs, nous nous rendons à la page 33, où je vous invite à lire la ligne 23 en anglais et la ligne 25 en français. L'examen des premiers mots du paragraphe (2.1) proposé révèle rapidement une incompatibilité entre la version anglaise et la version française. En effet, la version anglaise fait référence à (2)(b)(i) et la version française à l'alinéa (1)a). Évidemment, il y a une erreur.

Une vérification rapide nous apprend que la référence en anglais est possible parce qu'il existe un sous-alinéa (2)b)(i), tandis que la référence en français ne l'est pas parce qu'il n'existe pas de sous-alinéa (1)a). Par ailleurs, l'objet de la référence en anglais est cohérent.

Pour cette raison, j'en arrive à la conclusion qu'il n'existe qu'une seule solution possible qui consiste à corriger la version française pour qu'elle corresponde à l'anglaise. J'en conclus également que cette erreur peut être corrigée par rectification de greffe. J'informe les membres du comité que le légiste de la Chambre des communes est disposé à agir de concert avec moi pour procéder à la rectification de l'erreur en question.

Je demanderais maintenant aux sénateurs de se rendre à la ligne 38 en anglais et à la ligne 41 en français, sur la même page. L'examen de (2.2) révèle une incompatibilité entre les versions anglaise et française. En effet, la version anglaise fait référence au paragraphe (2.1) tandis que la version française mentionne le paragraphe (1.1). Évidemment, il y a une erreur. Une vérification rapide montre que la référence en anglais est possible parce qu'il existe un paragraphe (2.1), mais la référence en français n'est pas possible parce qu'il n'existe aucun paragraphe (1.1). Par ailleurs, l'objet de la référence anglaise est cohérent.

For this reason, I conclude that there is only one possible solution, which is to correct the French version to reflect the English version. I can also conclude that the error can be corrected clerically. I am in a position to advise that the law clerk of the House of Commons is prepared to join with me to make the clerical correction in question.

Honourable senators, I would invite you to turn to page 34 and look at English line 1 and French line 1. The opening words of proposed subsection (2.3) quickly reveal a discrepancy between the English and the French versions. The English version refers to subparagraph (2)(b)(i), while the French version refers to à l'alinéa (1)a). Clearly, there is an error. A quick check will reveal that while the English reference is possible because there is a subparagraph (2)(b)(i), the French reference is not possible because there is no subparagraph (1)a). Furthermore, the subject matter of the English reference makes sense. For this reason, I can only conclude that there is only one possible solution, which is to correct the French version to reflect the English version. Given this conclusion, I can also conclude that the error can be corrected clerically. I am in a position to advise this committee that the law clerk of the House of Commons is prepared to join with me to make this clerical correction.

There is one more error of this nature, honourable senators, at English line 12 and French line 15 on page 34. An examination of proposed subsection (2.4) reveals a discrepancy between the English version and the French version. The English reference is to proposed subsection (2.3), while the French reference is to (1.3). Clearly, there is an error. A quick check will reveal that while the English reference is possible because there is a proposed subsection (2.3), the French reference is not possible because there is no (1.3). Further more, the subject matter of the English reference makes sense. For this reason, I conclude that there is only one possible solution, which is to correct the French version to reflect the English version. I can also conclude that the error can be corrected clerically. I am in a position to advise this committee that the law clerk of the House of Commons is prepared to join with me to make the clerical correction in question.

The next item, senators, is on page 63, where we will look at English lines 10 and 11 and French lines 9 and 10. Honourable senators, Mr. Patrice dealt with this provision yesterday with you and gave his opinion that the difference between the English and the French versions was merely a stylistic difference between the languages that could not lead to a difference in meaning because there is only one electoral campaign return for candidates. In his view, each language version is clear and each says the same thing. There is no need for a correction.

Pour cette raison, j'en arrive à la conclusion qu'il n'y a qu'une seule solution possible qui consiste à corriger la version française afin qu'elle soit conforme à la version anglaise. Je peux également conclure que l'erreur peut être corrigée par rectification de greffe. J'informe les membres du comité que le légiste de la Chambre des communes est disposé à agir de concert avec moi pour procéder à la rectification de l'erreur en question.

Honorables sénateurs, je vous invite à vous rendre à la page 34 et à jeter un coup d'oeil à la ligne 1 dans l'anglais, et à la ligne 1 dans le français. Les premiers mots du paragraphe (2.3) proposé révèlent rapidement une incompatibilité entre les versions anglaise et française. En effet, la version anglaise fait référence au sous-alinéa (2)b)(i), tandis que la version française mentionne l'alinéa (1)a). Évidemment, il y a une erreur. Une vérification rapide montre que la référence en anglais est possible parce qu'il existe un sous-alinéa (2)(b)(i), alors que la référence en français est impossible parce qu'il n'y a aucun alinéa (1)a). Par ailleurs, l'objet de la référence en anglais est cohérent. Pour cette raison, j'en arrive à la conclusion qu'il n'y a qu'une seule solution possible qui consiste à corriger la version française pour qu'elle soit conforme à l'anglaise. Étant donné cette conclusion, je peux aussi conclure que cette erreur peut être corrigée par rectification de greffe. J'informe les membres du comité que le légiste de la Chambre des communes est disposé à agir de concert avec moi pour procéder à la rectification de l'erreur en question.

Il y a une autre erreur de cette nature, honorables sénateurs, elle se trouve à la ligne 12 de l'anglais et à la ligne 15 du français à la page 34. L'examen du paragraphe (2.4) proposé révèle une incompatibilité entre la version anglaise et la version française. Dans l'anglais, la référence vise le paragraphe (2.3) proposé, tandis qu'en français, la référence vise le paragraphe (1.3). Évidemment, il y a une erreur. Une vérification rapide montre que même si la référence en anglais est possible parce qu'il existe un paragraphe (2.3) proposé, en revanche, la référence en français est impossible parce qu'il n'y a aucun paragraphe (1.3). Par ailleurs, l'objet de la référence en anglais est cohérent. Pour cette raison, j'en arrive à la conclusion qu'il n'existe qu'une seule solution possible qui consiste à corriger la version française pour qu'elle soit conforme à l'anglaise. Je peux conclure également que cette erreur peut être corrigée par rectification de greffe. J'informe les membres du comité que le légiste de la Chambre des communes est disposé à agir de concert avec moi pour procéder à la rectification de l'erreur en question.

Le prochain point, Sénateurs, se trouve à la page 63, où nous pouvons lire les lignes 10 et 11 en anglais et 9 et 10 en français. Honorables sénateurs, hier M. Patrice s'est penché sur cette disposition avec vous et vous a fait part de son opinion comme quoi la différence qui existe entre la version anglaise et la version française est une pure variante stylistique et ne modifie aucunement le sens parce qu'il n'existe qu'un seul rapport de campagne électorale pour tous les candidats. Dans cette optique, les deux versions dans chaque langue sont claires et disent exactement la même chose. Il est inutile d'apporter des corrections.



Finally, honourable senators, there are two similar proposed sections found on page 56, at English line 3 and French line 2, and on page 80, at English line 8 and French line 7. I propose to deal with these two changes together because they both involve the same issues. These two provisions involve an apparent discrepancy between the English and the French versions. They raise the question of whether each language version in its own way adequately communicates the same legislative commands. Let us use page 80 as our reference because the same logic prevails for each of them.

We must begin at the bottom of page 79, where proposed section 478.3 (1) states: "...financial agent shall provide the Chief Electoral Officer with an updated version of any document..." The French version states: "...l'agent financier produit auprès du directeur général des élections une version modifiée de tout document..."

In proposed subsection (2) at the top of page 80, the English version makes reference to the "updated versions of the documents." Although it is not said, it is implicit that this reference is to the updated versions of the documents mentioned in proposed subsection (1). That is important, as we will see.

In proposed subsection (3), the French version refers to "la version modifiée du document." As in the English proposed subsection (2), it is not said expressly but it is implicit that the reference is to the "version modifiée du document" mentioned in proposed subsection (1). This is all within the same section of the act and so it is acceptable drafting. However, in my view, there is another problem to be examined, honourable senators. It concerns the reference in the English version of proposed subsection (3) to "an updated version of a document referred to in subsection 478.23(1)." The French version makes implicit reference to, which I believe to be a proper reference, a document mentioned in proposed subsection (1). If you look at proposed subsection (1), you will see that it does not apply to all documents referred to in proposed subsection 478.23(1) but only to a subset of those documents, being those related to specified claims. I am looking now on page 79 at English lines 36, 37 and 38, where it states: "...an updated version of any document referred to in subsection 478.3(1) that relates to a claim involving..." It is a subset of the documents referred to in 478.23(1). When we look at proposed subsection (3), we see that the reference is to the entire amount of proposed subsection 478.23(1) and is not limited to the subset.

The issue is whether the legislative command in the English version in proposed subsection (3), where it states: "...shall provide an updated version of a document referred to in subsection 478.23(1)..." is not too wide, because it should refer to only the subsets referred to in proposed subsection (1). If it

Enfin, honorables sénateurs, il y a deux articles proposés semblables à la page 56, à la ligne 3 dans l'anglais, et à la ligne 2 dans le français, et à la page 80, à la ligne 8 dans l'anglais, et à la ligne 7 dans le français. Je propose que l'on s'occupe de ces deux changements en même temps parce que les deux portent sur les mêmes questions. En effet, il semble y avoir une incompatibilité entre la version anglaise et française de ces deux dispositions. Cela soulève la question de savoir si chaque version prise séparément communique adéquatement les mêmes exigences législatives. Servons-nous de la page 80 à titre de référence puisque la même logique prévaut pour chacune.

Il faut commencer au bas de la page 79, où le paragraphe 478.3(1) proposé stipule en anglais: "[...] financial agent shall provide the Chief Electoral Officer with an updated version of any document [...]" La version française se lit comme suit: «[...] l'agent financier produit auprès du directeur général des élections une version modifiée de tout document [...]

Dans le paragraphe (2) proposé au haut de la page 80, la version anglaise fait référence aux «versions modifiées des documents.» Même si cela n'est pas précisé, il est implicite que cette référence vise les versions modifiées des documents mentionnés dans le paragraphe (1) proposé. Cette précision est importante, comme nous le verrons.

Dans le paragraphe (3) proposé, la version française fait référence à «la version modifiée du document.» Comme dans le paragraphe (2) proposé en anglais, sans que cela soit dit expressément, il est implicite que la référence est faite à la «version modifiée du document» mentionné dans le paragraphe (1) proposé. Étant donné que cela se trouve dans le même article du projet de loi, c'est une manière acceptable de formuler les choses. Toutefois, à mon avis, il y a un autre problème à examiner, honorables sénateurs. En effet, ce problème concerne la référence qui est faite dans la version anglaise du paragraphe (3) proposé à une «version modifiée d'un document mentionné au paragraphe 478.23(1).» Dans la version française, on fait une référence implicite, ce qui à mon avis est une bonne façon de procéder, à un document mentionné au paragraphe (1) proposé. Si vous regardez le paragraphe (1) proposé, vous verrez qu'il ne s'applique pas à tous les documents du paragraphe 478.23(1) proposé, mais seulement à un sous-ensemble de ces documents, c'est-à-dire ceux qui ont un rapport avec les créances spécifiées. Je me trouve maintenant à la page 79, aux lignes 36, 37 et 38 de l'anglais où il est écrit ce qui suit: "[...] an updated version of any document referred to in subsection 478.3(1) that relates to a claim involving [...]" Il s'agit d'un sous-ensemble de documents mentionnés au paragraphe 478.23(1). Lorsque l'on examine le paragraphe (3) proposé, on peut voir que la référence vise la totalité du contenu du paragraphe 478.23(1) proposé et non seulement un sous-ensemble.

Toute la question consiste à déterminer si l'exigence législative contenue dans la version anglaise du paragraphe (3) proposé, où il est dit ce qui suit: "[...] shall provide an updated version of a document referred to in subsection 478.23(1) [...]" n'est pas trop large, parce qu'elle ne devrait viser que les sous-ensembles

were considered to be too wide, it would be the proper subject of an amendment.

However, there is a further consideration to be taken into account. Proposed sections 435.35 and 478.23 use exactly the same language as the existing section 455 of the act. The idea is to have the same regime that is already applicable to candidates by virtue of section 455 apply to leadership contestants by virtue of proposed section 435.35 and to nomination contestants by virtue of 478.23.

If you were to change the wording of proposed sections 435.35 and 478.23, the result would be one language construct for candidates and another for leadership and nomination contestants. When Parliament uses the same language, the courts look for the same result. When Parliament uses different language, the courts look for different results.

For this reason, I have come to the conclusion that you are best advised not to amend the English version of proposed sections 435.35 and 478.23 but to let it be understood by its context. The context is adequate, as it includes the proposed section, the French version of the proposed section and the other two proposed sections.

**Senator Kinsella:** I am sure that I speak for all honourable senators in thanking our law clerk and his colleague for their counsel and hard work late into the evening, no doubt.

Did I hear you testify that you had people from the PCO advising you?

**Mr. Audcent:** Yes, you did, senator.

**Senator Kinsella:** This advice is totally independent, or is it coloured by advice from PCO?

**Mr. Audcent:** Senator, I work for the Senate, and my advice is my advice to you. However, these people know the act and the bill, and I do not. I had a cold start on this particular act and bill yesterday. Without their help, I would have had a much harder time understanding these provisions. They were able to tell me what the provisions were for and the goal. I felt I was very well served.

**Senator Kinsella:** Mr. Audcent, you advised us this morning that in your analysis, some of these provisions could be corrected clerically. Last evening, you advised us that when faced with these kinds of problems there are various solutions available to the house.

One option is to correct things clerically. There are other ways to proceed. I cannot remember the second way, but the third way was by amendment. Could you remind me of the second way?

mentionnés dans le paragraphe (1) proposé. Si l'on en vient à la conclusion que cette exigence est trop large, il y aurait lieu de procéder à une modification.

Toutefois, il y a d'autres éléments à prendre en considération. Les articles 435.35 et 478.23 proposés utilisent exactement la même formulation que l'article 455 existant de la loi. Toute la question consiste à faire en sorte que le même régime qui s'applique déjà aux candidats en vertu de l'article 455 s'applique également aux candidats à la direction, en vertu de l'article 435.35 proposé, et aux candidats à l'investiture, en vertu de 478.23.

Si l'on modifiait le libellé des articles 435.35 et 478.23 proposés, il en résulterait une formulation différente pour les candidats à une élection et une autre pour les candidats à la direction et les candidats à l'investiture. Lorsque le Parlement décide d'utiliser la même formulation, les tribunaux s'attendent à obtenir les mêmes résultats. Lorsque le Parlement utilise des termes différents, les tribunaux envisagent des résultats différents.

Pour cette raison, j'en suis arrivé à la conclusion qu'il est préférable de ne pas modifier la version anglaise des articles 435.35 et 478.23 proposés, mais plutôt de laisser le sens s'éclairer par le contexte. Le contexte est adéquat, puisqu'il inclut l'article proposé, la version française de l'article proposé et les deux autres articles proposés.

**Le sénateur Kinsella:** Je suis sûr que tous les honorables sénateurs se joignent à moi pour remercier le légiste et son collègue de leurs précieux conseils et d'avoir fait des heures supplémentaires hier soir, sans aucun doute.

Avez-vous mentionné avoir obtenu le concours du personnel du BCP?

**M. Audcent:** Oui, en effet, sénateur.

**Le sénateur Kinsella:** Est-ce que vos conseils sont entièrement indépendants, ou bien s'inspirent-ils des avis que vous ont donnés les fonctionnaires du Bureau du Conseil privé?

**M. Audcent:** Sénateur, je travaille pour le Sénat, et mes conseils s'adressent directement à vous. Cependant, contrairement à moi, ces gens connaissent bien la loi et le projet de loi. Hier, j'en étais à mon premier contact avec cette loi particulière et ce projet de loi. Sans l'aide de ces personnes, j'aurais éprouvé beaucoup plus de difficulté à comprendre la teneur de ces dispositions. Elles ont pu m'expliquer en quoi elles consistaient et quel était leur objet. J'ai beaucoup apprécié leur collaboration.

**Le sénateur Kinsella:** Monsieur Audcent, vous avez mentionné ce matin, au cours de votre analyse, que certaines de ces dispositions pouvaient être corrigées par rectification de greffe. Hier soir, vous nous aviez dit que lorsque l'on se trouve devant ce genre de problèmes, diverses solutions s'offrent à la Chambre.

L'une de ces solutions consiste à apporter des corrections par rectification de greffe. Mais il y a d'autres façons de procéder. J'ai oublié en quoi consistait la deuxième, mais je me souviens que la troisième consistait à procéder à une modification parlementaire. Pourriez-vous nous rafraîchir la mémoire en ce qui concerne le deuxième moyen?



**Mr. Audcent:** You could do nothing, in which case the law clerks would do the clerical ones. As you have now looked at it, I am not sure that should happen, but that could be one solution.

The second solution is this committee could adopt an order instructing me to make the corrections to which the law clerk of the House of Commons has already agreed. Of course, it is already out of his House. You know that that can be done, so you could put it in your report that you have instructed me to make the required corrections.

A third possibility is that you could do an amendment.

**Senator Kinsella:** Amendment is clearly one of the options, honourable senators, that we are being advised is available to us. We are a house of review facing proposed legislation that contains a number of errors. The testimony is that we have a number of proposed sections that contain errors. It is my opinion that this committee should make corrections as we go through the bill clause by clause. Otherwise, why are we here? We are here to make absolutely certain that the bill is saying what we want it to say.

My question for the witnesses: Is it your experience that these kinds of errors have been caught by the Senate committee and corrected by the committee?

**Mr. Audcent:** No, I do not think so, honourable senators. My personal experience is that most of the time when it comes up in committee that there are clerical errors, the committee will adopt an instruction to me to make the change.

**Senator Kinsella:** There have been some cases where we made the correction in committee, because I recall some in which I was involved.

**Mr. Audcent:** I am sure that is possible, yes.

**Senator Kinsella:** Last night, Senator Andreychuk placed on the record the concern that this committee has had in the past about receiving sloppy work from the other place. There is a consensus in the Senate that we do play our role in ensuring that this is minimized.

In your examination of these particular amendments, did you have an opportunity to trace the history of those clauses through the House committee? For example, the amendment that we are dealing with on page 31, did you see in the House of Commons committee discussion that indeed it was a government amendment brought in to correct an error in the bill, and in making that amendment to an error that they had apprehended, they caused this new error?

Did you have the time to look back at the history of that particular clause? More specifically, did it get fouled up, which is my assessment, in the House committee?

**M. Audcent:** Vous pourriez tout simplement ne rien faire, auquel cas le légiste s'occuperait d'apporter les corrections nécessaires. Étant donné que vous avez été saisis du problème, je ne pense pas que cela soit toujours possible, mais ce serait une solution envisageable.

La deuxième solution est que ce comité pourrait adopter une ordonnance me donnant instruction d'apporter les corrections que le légiste de la Chambre a déjà accepté de faire. Bien entendu, le projet de loi n'est plus devant la Chambre. Vous savez que cela peut être fait, aussi vous pourriez mentionner dans votre rapport que vous m'avez donné instruction d'apporter les corrections nécessaires.

La troisième possibilité consiste à procéder à un amendement.

**Le sénateur Kinsella:** Il est certain, honorables sénateurs, que l'amendement figure parmi les options qui s'offrent à nous. Nous sommes une chambre chargée d'étudier un projet de loi comportant un certain nombre d'erreurs. Nous venons d'entendre un témoignage comme quoi un certain nombre des articles proposés comportent des erreurs. À mon avis, ce comité devrait faire les corrections nécessaires pendant l'étude article par article. Sinon, quelle est la raison de notre présence ici? Nous existons justement pour nous assurer que ce projet de loi dit exactement ce que nous voulons qu'il dise.

J'aimerais poser cette question aux témoins: d'après votre expérience, est-ce que ce genre d'erreurs est habituellement décelé par le comité sénatorial et corrigé par le même comité?

**M. Audcent:** Non, je ne pense pas, honorables sénateurs. D'après mon expérience personnelle, la plupart du temps, lorsque le comité constate l'existence d'erreurs d'écriture, il adopte une instruction me demandant de faire les corrections nécessaires.

**Le sénateur Kinsella:** Il y a eu des cas où le comité a décidé d'apporter lui-même les corrections, parce que je me rappelle y avoir participé.

**M. Audcent:** Je suis sûr que c'est possible, en effet.

**Le sénateur Kinsella:** Hier soir, le sénateur Andreychuk a précisé pour le compte rendu que ce comité avait déjà éprouvé des inquiétudes dans le passé au sujet de la piètre qualité du travail qui émanait de l'autre endroit. Au Sénat, tous s'accordent pour dire que notre rôle consiste justement à limiter les dégâts, dans la mesure du possible.

Au cours de votre étude de ces amendements particuliers, avez-vous eu l'occasion de retracer l'historique de ces articles jusqu'au comité de la Chambre? Par exemple, concernant l'amendement de la page 31, avez-vous pu prendre connaissance des débats du comité de la Chambre des communes afin de constater qu'il s'agissait bien d'un amendement proposé par le gouvernement en vue de corriger une erreur du projet de loi, et que c'est en voulant proposer cet amendement destiné à corriger une erreur que le comité avait décelé qu'il a lui-même créé cette nouvelle erreur?

Avez-vous eu le temps de remonter l'historique de cet article précis? Autrement dit, est-ce que les choses se sont gâtées, ce qui est mon évaluation de la situation, pendant que le projet de loi se trouvait devant le comité de la Chambre des communes?

**Mr. Audcent:** No, I did not go back into the history. Pursuant to Senator Andreychuk's request, I obtained the information, but I obtained it from the PCO officials.

**Senator Beaudoin:** I understand that we should choose the amendment process, if I follow your argument. It is not a question of style. It is not a question of a purely clerical matter. It is a question of substance, because it is the same error in all the cases.

To me, it might be preferable to do the amendment in this committee.

[Translation]

**Senator Robichaud:** I would like to thank our witnesses who, I believe, have accomplished fairly complete work. Based on their evidence this morning, I am satisfied that the corrections, if we can designate them as such — as they are not substantial corrections — can be made through an order instructing our counsel to take the necessary steps with the House to make the corrections, as proposed. It's not necessary to enter into a process to amend all the articles if the corrections can be easily made, as suggested by our expert witnesses.

[English]

**Senator Andreychuk:** Mr. Audcent, the question I have is this: How on earth will the people across Canada be able to administer this? It is like the Income Tax Act. For the thousand dollars, you will have to hire someone to keep the books and keep it straight, and every paragraph refers to three other paragraphs. If this is supposed to promote transparency, I am not sure we will succeed, but that is an editorial comment.

You had one on page 31, two on 33 and two on 34. All of those you justified in a quite intelligible way, pointing to the logic of one language interpretation and, consequently, the lack of logic in the other one. Consequently, there is only one conclusion to which you could come. That made sense to me.

However, when you reached the ones on pages 56 and 80, you had us jump through several hoops to come to the conclusion that they are acceptable. It took more than just an analysis of the logic or lack of it. You had to apply an understanding of the application. In other words, the wording did not speak clearly to you. You had to look at it in context. You had to try to figure out what they meant.

It seems to me that that goes beyond a clerical error. A clerical error should be someone picking the page up, and, with some knowledge and understanding, being able to say, "This follows through and it makes sense. The other language version does not

**M. Audcent:** Non, je ne suis pas remonté en arrière. Pour faire suite à la demande du sénateur Andreychuk, j'ai obtenu l'information, mais pour cela je me suis adressé aux fonctionnaires du BCP.

**Le sénateur Beaudoin:** Je crois comprendre que nous devrions opter pour le processus d'amendement, si je suis bien votre raisonnement. Ce n'est pas une question de style. Ce n'est pas non plus une erreur d'écriture. C'est véritablement une question de fond, parce qu'il s'agit de la même erreur dans tous les cas.

À mon avis, il serait préférable que nous procédions à des amendements au sein de ce comité.

[Français]

**Le sénateur Robichaud:** Je tiens à remercier nos témoins qui, je crois, ont accompli un travail assez complet. Compte tenu de leur témoignage ce matin, je suis satisfait que les corrections, si on peut les désigner ainsi — car il ne s'agit pas de corrections en substance — puissent s'effectuer par une directive à notre conseiller de faire les démarches nécessaires auprès de la Chambre pour apporter les corrections, tel que proposé. Il n'est pas nécessaire de se lancer dans un processus d'amendement de tous les articles, alors qu'il est possible d'apporter ces corrections d'une façon assez simple, telle que suggéré par nos témoins experts.

[Traduction]

**Le sénateur Andreychuk:** Monsieur Audcent, j'ai une question à vous poser: comment diable arriverons-nous à administrer cette exigence d'un bout à l'autre du Canada? C'est comme pour la Loi de l'impôt sur le revenu. Pour un millier de dollars, il faudra engager une personne chargée de tenir la comptabilité et de suivre les choses de près, et chaque paragraphe fait référence à trois autres paragraphes. Si c'est censé favoriser la transparence, je ne suis pas convaincue que c'est la bonne façon de procéder, mais ce n'est qu'un commentaire de ma part.

Il y en a une erreur à la page 31, deux à la page 33 et deux autres à la page 34. Vous nous les avez expliquées d'une manière très intelligible, en insistant sur la logique de l'interprétation dans une langue et, par conséquent, sur le manque de logique dans l'autre langue. Ainsi, il n'y a qu'une seule conclusion possible. J'ai trouvé votre approche pleine de bon sens.

Cependant, lorsque vous avez mentionné les pages 56 et 80, vous nous avez forcés à sauter plusieurs étapes avant d'en arriver à la conclusion que ces articles sont acceptables. Il fallait davantage qu'une analyse de la logique ou de l'absence de logique. Il fallait s'efforcer de comprendre l'application. Autrement dit, le libellé ne vous semblait pas clair. Vous avez dû l'examiner dans son contexte. Vous avez dû faire un effort pour comprendre ce que l'article voulait dire.

Il me semble que cela va au-delà de l'erreur d'écriture. En effet, il est facile de reconnaître une erreur d'écriture, parce que lorsque l'on commence à lire une page, avec un peu de connaissances et de discernement, on en arrive à la conclusion que, «Cela se tient et



follow through because it refers to non-existent sections,” et cetera. Anyone could reasonably come to those conclusions.

However, on pages 56 and 80, you need an opinion to come to a conclusion. That says to me that someone else could reach a different opinion, if we are applying more than face-value logic to it.

**Mr. Audcent:** That is right, honourable senator. The ones that you are referring to on pages 56 and 80 are not clerical errors. There is no proposal to make any change to the parchment. The proposal is they would receive Royal Assent in the form they are in.

The question is not whether there is a clerical error that I as law clerk could change. The question is whether the language of these proposed sections is adequate for you to send forward to the Canadian public and whether the Canadian public can be governed by that language.

If you will recall — because it is really two similar provisions — your concern yesterday was fundamentally that the French version did not have the precision of the English. I pointed out to you that the English version has, exactly that same level of precision in another place. Therefore, it is an acceptable level of imprecision in the French version, and yes, people will understand what it means.

I pointed out to you something you did not discuss yesterday, which is that the provisions of the English version seem to be overly broad. The issue is do you want to narrow it down to the subsets. In addressing that question, it is important to remember that these two provisions track the language of a third provision that is already in the act. Parliamentarians have already said, “This is how we want it to read.”

The issue is if you were to change it, you would end up with an act in which the three provisions would not be the same. It would have the old one in one form and the two new ones in a different form.

My point was you would be inviting the courts to look for a different result if you use different language. Since the intention is for the three regimes to be the same and one is already in place, you are probably better off to use the same language.

**Senator Andreychuk:** As usual, you are two or three answers ahead of my questions. You are absolutely right. The first were clerical. With the others, you are inviting us to conclude that the language as is gives some clarity.

You are inviting us to accept the same sequential logic that you have accepted. What I am worried about is the very fine lawyers coming out of law school these days who will take it at face value,

suit un ordre logique. La version dans l'autre langue ne suit pas un ordre logique parce qu'elle fait référence à des articles qui n'existent pas», et cetera. N'importe qui pourrait en venir à ces mêmes conclusions.

Toutefois, aux pages 56 et 80, il faut faire appel à une opinion pour en arriver à une conclusion. Cela me dit que quelqu'un d'autre pourrait en arriver à une opinion différente, si nous décidions d'appliquer une logique qui va au-delà des renseignements fournis.

**M. Audcent:** Vous avez tout à fait raison, honorable sénateur. Les erreurs auxquelles vous faites allusion aux pages 56 et 80 ne sont en aucune manière des erreurs d'écriture. Il n'y a aucune proposition visant à modifier le texte de l'original. La proposition est plutôt que ces articles reçoivent la sanction royale dans leur forme actuelle.

La question ne consiste pas à déterminer s'il s'agit d'une erreur d'écriture que je serais en mesure de corriger en tant que légiste. La question consiste plutôt à déterminer si la formulation de ces articles proposés est acceptable en vue de la diffusion auprès de la population canadienne, et si la population canadienne peut être gouvernée au moyen de cette formulation.

Si vous vous rappelez — parce qu'il s'agit vraiment de deux dispositions semblables — hier, votre inquiétude tenait fondamentalement à ce que la version française n'était pas aussi précise que l'anglaise. Je vous ai fait remarquer que la version anglaise avait exactement le même degré de précision dans un autre endroit. Par conséquent, ce degré d'imprécision est inacceptable dans la version française, et oui, les gens vont comprendre ce que cela veut dire.

Je vous ai fait remarquer quelque chose dont nous n'avions pas parlé hier, et il s'agit du fait que les dispositions de la version anglaise semblent beaucoup trop larges. Toute la question est de savoir si on veut les limiter aux sous-ensembles. En répondant à cette question, il importe de se rappeler que ces deux dispositions suivent la formulation d'une troisième qui se trouve déjà dans la loi. Les parlementaires ont déjà exprimé: «C'est ainsi que nous voulons que ce soit formulé.»

Si on décidait de la modifier, on se retrouverait avec une loi dans laquelle les trois dispositions ne seraient pas les mêmes. Il y aurait l'ancienne dans une certaine forme, et les deux nouvelles dans une forme différente.

Je faisais valoir que vous inviteriez ainsi les tribunaux à attendre des résultats différents en utilisant un langage différent. Étant donné que l'intention de départ est d'uniformiser les trois régimes, et que l'un de ces articles est déjà en place, il serait probablement préférable d'utiliser le même langage.

**Le sénateur Andreychuk:** Comme d'habitude, vous êtes deux ou trois réponses en avance par rapport à mes questions. Vous avez absolument raison. Les premières étaient des erreurs d'écriture. Mais, avec les autres erreurs, vous nous invitez à conclure que la formulation telle qu'elle existe apporte certains éclaircissements.

Vous nous invitez à accepter la même logique séquentielle que celle que vous avez vous-même acceptée. Mais ce qui m'inquiète, c'est que de très brillants avocats issus des facultés de droit les

not knowing the discussions we have had here. They will look at it and perhaps wish to say that the legislative intent was to have a different result. You are inviting us to leave this.

It seems to me we need clarity. We need to be sure that you cannot come to two different conclusions, that we are not inviting unnecessary litigation, and what is more, we want people to be able to comply with this proposed legislation.

If there were any doubt, as there appears to have been around this table, would it not be better to ensure clarity rather than to leave it open to an interpretation, as you suggest? An invitation to interpretation could lead to another interpretation, as you well know.

If we are having that struggle with this proposed section now — and some of us have seen it differently from how you are inviting us to see it — would it not be better to clean it up and ensure that we are all singing from the same song sheet?

**Mr. Audcent:** I think everybody would agree that clarity is the goal of Parliament in order to speak as clearly as possible to the public so they can understand the laws that govern them.

Having said that, perfection is not always possible in this world. I think I have explained to you that you will not be able to get a perfect result in this case. The reason is that the provision governing candidates is already in the act and not before you. You can play with these two new provisions governing leadership and nominations, but not the one governing the candidates. The question is how will you create the best possible act in the end? Will you try to have three similar regimes, or will you try to amend the language here to make it perhaps a little clearer, but at the risk of creating an imbalance in the total picture of the act?

**Senator Baker:** I would like to slightly disagree with something that Senator Andreychuk said, that is, her suggestion that the proposed legislation must be precise and clear or it may lead to unnecessary litigation.

Yesterday, on a different subject all together, I was looking at the recent Supreme Court of Canada decision regarding the fishery. Interestingly, it appears that the Supreme Court is looking more than ever at the minutes of these meetings that we have. I have shown Senator Beaudoin where he has been quoted many times in decisions by the Supreme Court. I was looking at this sentence here:

A review of the minutes of the proceedings of the committee and parliamentary debates in Hansard offers little insight into the intention of Parliament in making this change in the forfeiture provision. In fact, no references were made to this specific provision in either the committee hearings or the parliamentary debate that preceded its amendment.

interpréteront directement, sans prendre connaissance des débats que nous avons tenus. Ils les examineront et peut-être diront-ils que l'intention du législateur était d'obtenir un résultat différent. Vous nous invitez à laisser les choses dans l'état où elles sont.

Il me semble que nous avons besoin de plus de précision. Nous devons nous assurer que l'on n'en viendra pas à deux conclusions différentes, que nous ne préparons pas le terrain à des litiges inutiles, et ce qui est encore plus important, nous voulons que les gens soient en mesure de se conformer à cette loi.

S'il subsiste des doutes, comme cela semble le cas d'après ce que j'entends autour de cette table, ne serait-il pas préférable de clarifier les choses plutôt que de laisser le champ libre à l'interprétation, comme vous le suggérez? Une invitation à l'interprétation pourrait en entraîner une autre, comme vous le savez si bien.

Si cet article suscite d'ores et déjà un tel débat — et certains d'entre nous voient les choses d'un autre oeil que vous — ne serait-il pas préférable de clarifier la situation et d'accorder nos violons?

**M. Audcent:** Je pense que tout le monde sera d'accord pour dire que l'objectif du Parlement est de rendre les choses aussi claires que possible afin de pouvoir communiquer le plus directement possible avec le public pour qu'il comprenne bien les lois auxquelles il est assujéti.

Ceci dit, la perfection n'est pas de ce monde. Je pense vous avoir expliqué qu'il ne sera pas toujours possible d'obtenir un résultat impeccable dans ce cas. La raison en est que la disposition qui régit les candidats est déjà contenue dans la loi et n'est pas soumise à l'étude. Il est donc possible de remanier ces deux nouvelles dispositions régissant les candidats à la direction et à l'investiture, mais pas celle qui vise les candidats. Toute la question est de déterminer comment en arriver à la meilleure loi possible en fin de compte. Opterez-vous pour la mise en place de trois régimes similaires, ou tenterez-vous de modifier le libellé afin de le rendre un peu plus clair, mais avec le risque de créer un déséquilibre au sein de la loi?

**Le sénateur Baker:** J'aimerais exprimer mon désaccord avec une chose qu'a dite le sénateur Andreychuk, plus précisément, sa suggestion comme quoi la loi proposée doit être précise et claire parce que sinon elle risque d'entraîner inutilement des litiges.

Hier, dans un tout autre ordre d'idées, je consultais la décision qu'a prise récemment la Cour suprême du Canada concernant les pêches. Il est intéressant de constater que la Cour suprême consulte plus que jamais les procès-verbaux de nos réunions. J'ai montré au sénateur Beaudoin qu'il avait été cité à maintes reprises dans les décisions de la Cour suprême. Je regardais plus particulièrement la phrase suivante:

L'examen des procès-verbaux des délibérations du comité et des débats parlementaires dans le harsard ne nous éclaire pas beaucoup sur l'intention du Parlement lorsqu'il a procédé à cette modification de la disposition relative à confiscation. En réalité, il n'est fait aucune mention de cette disposition précise ni dans les audiences du comité ni dans les débats parlementaires ayant précédé sa modification.



Then, of course, the Supreme Court of Canada goes on to examine exactly what Parliament meant. They took Driedger's *Construction of Statutes* and examined the grammatical and ordinary sense of the clause, the sense of the particular section of the act, the intent of the act, and then what they thought would be the intent of Parliament, in examining what is wrong with it.

I was also looking yesterday at a decision that examined a committee hearing involving a rather significant change to the Criminal Code in 1997. The judge says this:

A review of the *Debates and Proceedings* for 1997 discloses that section 487.3 was tacked on to a bill relating to major and unrelated Criminal Code amendments. Bill C-39 was introduced and passed into law in a very few days immediately before the House of Commons was dissolved. There was no reference or debate concerning section 487.3 at any stage of the parliamentary proceedings. Parliament passed a major amendment to the code in response to the *Feeney* decision of the Supreme Court of Canada. This Bill, C-16, was also passed under severe time constraints. The bill made a consequential amendment to section 487.3 respecting the sealing of information related to dwelling-house warrants. Except for a technical amendment made in the committee, there was no reference by any Minister to the provisions of 487.3 and, in the result, it appears that Parliament enacted 487.3 as drafted by the Department of Justice without debate or comment.

Mr. Chairman, I hate disagreeing with Senator Andreychuk, but I think that even where there are variances between the English and the French, where there is perhaps not clarity, the courts are consistently now looking to these committees and examining exactly what was said here, and then they use that information in pronouncing judgment. That is why I think that this committee and these witnesses are doing an important job in greatly clarifying what is meant by the proposed legislation. Perhaps it is then not necessary for us to go through an elaborate procedure to change the exact wording.

[Translation]

**Senator Rivest:** I would first like to thank the people who did the research. My remark will be rather general. I'm concerned about the fact that the House of Commons and the Senate adopt such a bill in the current circumstances. This bill comes out of nowhere, and there was no mention of it in the Speech from the Throne. It was not submitted to very wide consultation between the different political parties in Canada. In terms of electoral legislation, I feel that the first thing a government should do — this is the practice in Quebec —, would be to table the bill in the House of Commons, providing there is consensus. Here, the bill came up unexpectedly and created turbulence on the government

Bien entendu, la Cour suprême du Canada poursuit en examinant exactement ce que le Parlement a voulu dire. Les juges ont eu recours à l'ouvrage de Driedger *Construction of Statutes* et ont examiné le sens ordinaire et grammatical de l'article, le sens de cet article précis de la loi, l'esprit de la loi, et ensuite ce qu'ils ont jugé comme étant l'intention du Parlement, et ils ont tenté de déterminer ce qui clochait dans tout ça.

J'ai également jeté un coup d'oeil hier à une décision qui examinait une audience du comité portant sur une modification assez significative du Code criminel en 1997. Le juge y affirme ce qui suit:[Traduction]

Un examen des *Débats et des travaux* pour 1997 montre que l'article 487.3 a été ajouté après coup à un projet de loi ayant trait à des amendements majeurs et non apparentés au Code criminel. Le projet de loi C-39 a été déposé et adopté en l'espace de quelques jours immédiatement avant que la Chambre des communes ne soit dissoute. Il n'y a eu aucune mention ni aucun débat concernant l'article 487.3 à l'une ou l'autre des étapes des travaux parlementaires. Le Parlement a adopté un amendement majeur au code en réponse à l'arrêt *Feeney* de la Cour suprême du Canada. Ce projet de loi, le projet de loi C-16, a également été adopté dans des délais très serrés. Le projet de loi a apporté un amendement corrélatif à l'article 487.3 concernant le scellage des documents liés aux mandats délivrés aux maisons d'habitation. À l'exception d'un amendement technique pris par le comité, il n'est fait aucune mention par quelque ministre que ce soit des dispositions de 487.3 et, par conséquent, il semble que le Parlement ait adopté l'article 487.3 tel qu'il a été rédigé par le ministère de la Justice sans débat ni commentaires.

Monsieur le président, je suis désolé de marquer mon désaccord avec le sénateur Andreychuk, mais je pense que même lorsqu'il y a des variantes entre l'anglais et le français, et lorsque le texte manque de clarté, les tribunaux ont pris l'habitude d'avoir recours à ces comités et d'examiner ce qui s'y est dit, et d'utiliser ensuite cette information dans le prononcé de leur décision. C'est la raison pour laquelle je pense que ce comité et les témoins qui y comparaissent accomplissent un travail important en s'efforçant d'apporter le plus d'éclaircissements possibles à ce que les projets de loi veulent dire. Il n'est peut-être pas nécessaire dans ce cas de nous lancer dans une procédure compliquée visant à modifier le libellé exact.

[Français]

**Le sénateur Rivest:** Je veux d'abord remercier ceux qui ont fait la recherche. Ma remarque sera plutôt générale. Je suis inquiet du fait que la Chambre des communes et le Sénat adoptent un tel projet de loi dans les circonstances actuelles. Ce projet de loi vient de nulle part, il n'en a pas été fait mention dans le discours du Trône. Il n'a pas fait l'objet de très larges consultations entre les différents partis politiques au Canada. En matière de législation électorale, il me semble que la première chose qu'un gouvernement devrait faire — c'est la pratique au Québec —, serait de présenter ce type de projet de loi à la Chambre des communes, en autant qu'il y ait consensus. Ici, le projet de loi est

side and disturbed all Canadian parties. Now, we find errors. Our colleagues noted seven or eight drafting error between the two versions. Note that it is always the French versions that have errors. This may be the delinquent side of francophones. I'm a little concerned because there may be other errors in both versions of this bill. Again, this bill came very quickly before both the House of Commons and the Senate, and officers cannot be asked to review it because it's quite a substantial bill. And now, the Senate will adopt this bill which is very important.

I raise this issue as part of our work, and we'll see how the corrections will be made, clerically or by amendment, for the errors identified. Nobody around this table was able to do the systematic work, no more than the officers of the Senate, the House of Commons or the Privy Council. We are going to adopt a bill that was drafted quickly and adopted by both Houses. There is legislative caution, given the importance of this bill.

We should think twice, no matter what the method chosen to correct the errors we note at this time. I believe it would be interesting if the Privy Council officials could take advantage of the Parliament adjournment period to look at it again, and more specifically at the difference between the English and French versions. This would reflect the most elementary caution in terms of Parliament's legislative practice.

We will get back to the five or six elements we identified, but all Canadian people, political parties and individuals who will contribute will want to do so in a safe and clear legislative framework, which is understood by everybody. If we rush the adoption of this bill, we could be entering the unknown, and political parties could have surprises if there are other discrepancies like those identified. We should be cautious.**Erreur ! Signet non défini.**

[English]

**Senator Beaudoin:** I would like to come back to one point after the intervention of Senator Baker.

Now it happens that it is French, but it could have been English. This is secondary, in my opinion.

However, there is something that worries me. There are errors in many places. Section 16 of the Charter indicates very clearly that it is not a translation; it is a version. Both versions are equal.

[Translation]

Both versions are equal and must be equal. Don't tell me that drafting is equal. It's wrong, it's a mistake. They said it at least three or four times. It happens to be that the errors are in the

arrivé inopinément et a créé des remous du côté ministériel et bousculé l'ensemble des partis canadiens. Maintenant, on découvre des erreurs. Nos collègues ont relevé sept ou huit erreurs de rédaction entre les deux versions. Signalons que ce sont les versions françaises qui sont toujours dans l'erreur. C'est peut-être le côté délinquant des francophones. Je suis un peu inquiet parce qu'il y a peut-être d'autres erreurs dans les deux versions de ce projet de loi. Encore une fois, ce projet de loi est arrivé très rapidement devant la Chambre des communes comme devant le Sénat, et on ne peut pas demander aux officiers de le passer en revue, parce que c'est un projet de loi plutôt considérable. Et là, le Sénat va adopter ce projet de loi qui a une grande importance.

Je soulève cette réflexion à l'intérieur de nos travaux et on verra comment on procédera à la correction, par voie administrative ou par voie d'amendement, pour les erreurs qu'on a identifiées. Personne autour de cette table n'a été en mesure de faire le travail systématique, pas plus que les officiers, autant du Sénat, de la Chambre des communes ou du Conseil privé. On va adopter un projet de loi qui a été conçu rapidement et adopté par les deux Chambres. Il y a une prudence législative, étant donné l'importance de ce projet de loi.

On devrait y penser deux fois, quelle que soit la méthode choisie pour corriger les erreurs dont nous avons connaissance au moment où on se parle. Il me semble qu'il serait intéressant si les fonctionnaires du Conseil privé pouvaient profiter de la période de l'ajournement du Parlement pour y jeter un second regard, en particulier sur cet aspect de la différence entre les versions anglaise et française. Cela témoignerait de la prudence la plus élémentaire sur le plan de la pratique législative du Parlement.

Nous allons revenir aux cinq ou six éléments que nous avons identifiés, mais l'ensemble des Canadiens, des partis politiques et de ceux qui vont contribuer voudraient bien le faire dans un cadre législatif qui est relativement sûr et clair, compris par tous. Si on bouscule l'adoption de ce projet de loi, on risque d'arriver dans l'inconnu et des partis politiques risquent d'avoir des surprises, si jamais il y avait d'autres incongruités comme celles relevées. On devrait faire preuve de prudence.

[Traduction]

**Le sénateur Beaudoin:** J'aimerais revenir sur un point après l'intervention du sénateur Baker.

Il se trouve que c'est en français, mais c'aurait très bien pu être en anglais. À mon avis, c'est secondaire.

Toutefois, quelque chose me préoccupe. Il y a des erreurs en de nombreux endroits. L'article 16 de la Charte indique très clairement qu'il ne s'agit pas d'une traduction; il s'agit d'une version. Les deux versions sont égales.

[Français]

Les deux versions sont égales et doivent être égales. Ne venez pas me dire que la rédaction est égale. C'est faux, c'est une erreur. Ils l'ont dit au moins trois ou quatre fois. Il se trouve que les



French text, but it could be the English text. They say there's an error, another error, and another error. These are very important errors; they are very visible.

At the Department of Justice, we managed to have great teams to draft bills. It's impossible that anything could have been neglected. I won't vote for that. I believe the bill should be amended. Both versions must be equal. There's only one way to do it, and that's by amending it.

We are thinking of giving an order to prominent lawyers. We will order them to correct this. To have both official languages equal, it must be done the same way, with the same talent and with the same result. That's what I think, and I will vote in that direction.

**Senator Rivest:** You are harsh.

[English]

**Senator Joyal:** Senator Rivest has raised an issue that needs to be commented on or answered by the witnesses before we move on to other aspects this morning, which is the fact that there might be other errors in the bill. He raised the issue that that matter should be cleared up before we move forward.

[Translation]

Messrs. Audcent and Patrice, as well as the Privy Council witnesses, are present in the room.

[English]

Can you assure us that you have gone through the bill systematically, that you have applied the same criteria to outline the various errors and that there are no more than those that you have outlined in your presentation?

**Mr. Audcent:** No, honourable senators. Reading bills from beginning to end is not part of our mandate. We could not possibly, with the resources of our office, render that service to the Senate. We respond to questions that are brought to us. If something is raised with us, we deal with it. We simply do not have the resources to go through bills of this size and compare them and see if we have picked up all the errors. That is really part of the legislative process for you and your assistants.

**Senator Joyal:** Can we ask the same question of the other two witnesses from the Privy Council?

[Translation]

**Ms. René de Cotret:** We asked to review the entire bill after the errors were found on pages 31, 33 and 34. This was done late last week, and the Department of Justice assured us there were no more errors in the bill.

erreurs se trouvent dans le texte français, mais cela pourrait être celui en anglais. Ils disent qu'il y a une erreur, encore une erreur et encore une erreur. Ce sont des erreurs très importantes; elles sont très visibles.

On a réussi, au ministère de la Justice, à avoir des équipes formidables pour rédiger les projets de loi. Il est possible qu'il y ait eu quelque chose qui a été négligé. Je ne voterai pas en faveur de cela. Je pense qu'il faut amender le projet de loi. Les deux versions doivent être égales. Il n'y a qu'un moyen de le faire, c'est de l'amender.

On pense donner un ordre à des juristes éminents. On va leur donner l'ordre de régler cela. Pour avoir l'égalité de nos deux langues officielles, il faut que cela soit fait de la même façon, avec le même talent et avec le même résultat. C'est ce que je pense et je vais voter en ce sens.

**Le sénateur Rivest:** Vous êtes dur.

[Traduction]

**Le sénateur Joyal:** Le sénateur Rivest a soulevé une question qui mérite que les témoins répondent ou fassent des commentaires avant que nous ne passions à d'autres aspects ce matin, et c'est le fait qu'il y a peut-être d'autres erreurs dans le projet de loi. Il a déclaré que nous devons régler cette question avant d'aller plus loin.

[Français]

Messieurs Audcent et Patrice ainsi que les témoins du Conseil privé sont présents dans la salle.

[Traduction]

Pouvez-vous nous donner l'assurance que vous avez passé le projet de loi au crible et que vous avez appliqué les mêmes critères afin de souligner les diverses erreurs qui s'y trouvent et qu'il n'y en a pas d'autres que celles que vous nous avez signalées dans votre exposé?

**M. Audcent:** Non, honorables sénateurs. Lire des projets de loi du début à la fin ne fait pas partie de notre mandat. Nous ne pourrions pas, étant donné les ressources de notre bureau, rendre ce service au Sénat. Nous nous contentons de répondre aux questions qui nous sont soumises. Si on nous soumet un problème, nous nous penchons dessus. Nous ne disposons tout simplement pas des ressources nécessaires pour examiner de près des projets de loi de cette envergure, les comparer et voir si nous avons décelé toutes les erreurs. Cela fait plutôt partie du processus législatif et vous incombe à vous et à vos adjoints.

**Le sénateur Joyal:** Pouvons-nous poser la même question aux deux autres témoins du Conseil privé?

[Français]

**Mme René de Cotret:** Nous avons demandé de revoir le projet de loi en entier après que les erreurs aient été trouvées aux pages 31, 33 et 34. Cela a été fait à la fin de la semaine dernière et le ministère de la Justice nous a assuré qu'il n'y avait pas d'autres erreurs dans le projet de loi.

[English]

**Senator Joyal:** I want to raise a second point. I certainly concur with Senator Beaudoin that corrections have to be made. We certainly need to get the proper assurance that, if there are errors, they will be corrected. The ones that are clerical, as the legal adviser of the Senate, Mr. Audcent, has pointed out — I do not need to repeat them, but they are 31, 33, 34 and 63 — can be corrected through the usual procedure that we call “parchment” errors. We have done that in the past. There is no doubt that has to be done, following the report we heard this morning. I certainly would like to commend my colleagues for having raised this issue, because I think it is part of the overall review process that the Senate must undertake.

I have no problem with 31, 33, 34 and 63 because those are “clerical” in the way that it was defined yesterday.

**Mr. Audcent:** Just for clarity, 31, 33 and 34 are clerical errors, but 63 concerns a stylistic matter and we do not suggest any change there.

**Senator Joyal:** Thank you for clarifying that, so 31, 33 and 34 are clerical and could be corrected through the usual procedure. When we vote on the bill at third reading, we will have the conviction, as legislators, that those errors will have been corrected. For 63, there is no a correction. There is also 56 and 80. The problem I have personally with 56 and 80 is that if we bring the precision to the bill that has been suggested, we are not maintaining concordance with section 455 of the present Elections Act. What is your response to that?

**Mr. Audcent:** That is why I suggested that you do not change it but leave it in concordance with section 455.

**Senator Joyal:** I will go a step further. If we make corrections to the present 56 and 80, what you are suggesting to us is that ideally, we should amend section 455.1 to maintain concordance of the definitions of the documents involved. Am I right?

**Mr. Audcent:** I do not believe that you are able to amend section 455.

**Senator Joyal:** You answered the question I want to get at. If we were to change 56 and 80, ideally, you suggest that we should change section 455 at the same time to ensure that there is no inconsistency in the act itself.

**Mr. Audcent:** Yes.

**Senator Joyal:** As you said, and you were ahead of me, 455 is not before us. In other words, it is not included in this bill.

[Traduction]

**Le sénateur Joyal:** Je tiens à soulever un deuxième point. J'approuve entièrement ce que dit le sénateur Beaudoin comme quoi les corrections doivent être apportées. Il est certain que nous devons obtenir l'assurance que s'il reste des erreurs, elles seront corrigées. Celles qui sont des erreurs d'écriture, comme nous l'a signalé le conseiller juridique du Sénat, M. Audcent, — il est inutile que je les répète, mais elles figurent aux pages 31, 33, 34 et 63 — peuvent être corrigées au moyen de la procédure habituelle que nous suivons lorsqu'il y a des erreurs dans le «texte original». Nous l'avons déjà fait dans le passé. Il ne fait aucun doute que cela doit être fait, après le rapport que nous venons d'entendre ce matin. Je suis reconnaissant à mes collègues d'avoir soulevé cette question, parce qu'à mon avis cela fait partie du processus d'examen général que le Sénat est chargé d'assumer.

Je n'ai aucun problème avec les erreurs qui se trouvent aux pages 31, 33, 34 et 63 parce qu'il s'agit d'erreurs «d'écriture» comme nous les avons définies hier.

**M. Audcent:** Afin de vous donner des précisions supplémentaires, les erreurs qui se trouvent aux pages 31, 33 et 34 sont bien des erreurs d'écriture, mais à la page 63, nous sommes en présence d'une variante stylistique et nous ne recommandons pas d'apporter des modifications dans ce cas.

**Le sénateur Joyal:** Merci de vos éclaircissements, donc les erreurs des pages 31, 33 et 34 sont des erreurs d'écriture et pourraient être corrigées par les voies habituelles. Lorsque nous voterons sur le projet de loi en troisième lecture, nous aurons la conviction, en tant que législateurs, que ces erreurs ont été corrigées. En ce qui concerne la page 63, il n'y a pas lieu de faire de correction. Mais il y a aussi 56 et 80. Le problème que j'éprouve personnellement avec 56 et 80 tient au fait que si nous apportons la précision suggérée au projet de loi, nous ne conservons pas la concordance avec l'article 455 de la Loi électorale en vigueur. Qu'avez-vous à répondre à cela?

**M. Audcent:** C'est la raison pour laquelle j'ai suggéré de ne pas faire de modification, et de conserver la concordance avec l'article 455.

**Le sénateur Joyal:** Permettez-moi d'aller un peu plus loin encore. Si nous décidions d'apporter des corrections aux pages 56 et 80, vous semblez suggérer qu'idéalement nous devrions modifier également l'article 455.1 afin de maintenir la concordance des définitions des documents visés. Est-ce exact?

**M. Audcent:** Je ne pense pas qu'il soit possible de modifier l'article 455.

**Le sénateur Joyal:** Vous venez de répondre à ma question, et c'est à cela que je voulais en venir. Si nous décidions de modifier 56 et 80, idéalement, vous suggérez que nous devrions aussi modifier 455 afin de nous assurer qu'il n'y aura pas d'incohérence dans la loi elle-même.

**M. Audcent:** C'est cela.

**Le sénateur Joyal:** Comme vous l'avez mentionné, et vous m'avez devancé, l'article 455 n'est pas à l'étude. Autrement dit, il n'est pas inclus dans le projet de loi.



**Mr. Audcent:** That is right.

**Senator Joyal:** In other words, you say that if we amended 56 and 80, we would introduce into the original act some kind of inconsistency with section 455.1, whose object is essentially the same list of documents that we have in 80.

**Mr. Audcent:** I made that point, yes.

**Senator Joyal:** In addressing the issues and being good legislators, as Senator Beaudoin suggested to us, what is the process for us to make those corrections?

**Mr. Audcent:** My suggestion to you was that you not make corrections.

**Senator Joyal:** Yes, but suppose we want to make corrections. How can we address that, or how can we do this?

**Mr. Audcent:** You could get an undertaking from the government to make a correction the next time that it amends this act or to bring in an amending bill immediately.

**Senator Joyal:** In other words, we would need, ideally, two things: Either a commitment from the government to amend the bill itself, pages 55, 56 and 80, or we could have a new bill under a government initiative that would address section 455 per se in the original act?

**Mr. Audcent:** Yes.

**Senator Joyal:** There are two ways to address this to avoid the inconsistency that would result if we amended pages 56 and 80 and not section 455.

**Mr. Audcent:** Yes.

**Senator Joyal:** Where is the government then?

**Senator Andreychuk:** Was it intending to have inconsistencies?

**Senator Joyal:** What we need to address is pages 56 and 80, since it seems there are two ways to do so. Our law clerk, our legal adviser, has suggested that we not create an inconsistency in the original act, and I do not think any of us, as good legislators, wants to do that. There are two possibilities, as I understand it. The government could commit to making the adjustment as soon as possible, and/or the government could introduce a bill. However, the other place is not sitting presently.

**Mr. Audcent:** I think you have to address another issue first, which is your own assessment of whether the correction is needed. I have raised an issue with you about the wording. It is certainly before you for consideration as to whether this wording needs correction, but I am not satisfied that it does. I pointed out that the language is not perfect, but that does not necessarily trigger a need for an amendment. I think that perhaps you would want to hear from the people who administer the act on whether the language on the substance of that issue would be improved.

**M. Audcent:** C'est exact.

**Le sénateur Joyal:** Autrement dit, vous affirmez que si nous décidions de modifier les pages 56 et 80, nous introduirions dans la loi existante une certaine forme d'incohérence avec l'article 455.1, dont l'objet est essentiellement la même liste de documents que celle qui est visée à la page 80.

**M. Audcent:** C'est ce que j'ai dit, en effet.

**Le sénateur Joyal:** Alors, pour régler la question et nous montrer bons législateurs, comme nous l'a suggéré le sénateur Beaudoin, quelle serait la marche à suivre pour apporter ces corrections?

**M. Audcent:** Je vous avais suggéré de ne pas faire de corrections.

**Le sénateur Joyal:** Oui, mais supposons que nous voulions tout de même en faire. Comment pourrions-nous procéder pour y arriver?

**M. Audcent:** Vous pourriez obtenir une promesse de la part du gouvernement qu'il apportera la correction la prochaine fois qu'il décidera de modifier cette loi ou qu'il présente immédiatement un projet de loi modificatif.

**Le sénateur Joyal:** Autrement dit, idéalement, il nous faudrait deux choses: soit un engagement du gouvernement de modifier le projet de loi lui-même, aux pages 55, 56 et 80, ou encore nous pourrions obtenir un nouveau projet de loi d'initiative gouvernementale qui viserait l'article 455 dans la loi existante?

**M. Audcent:** Oui.

**Le sénateur Joyal:** Il existe deux moyens de régler ce problème tout en évitant d'introduire l'incohérence qui résulterait de la modification des pages 56 et 80 sans toucher à l'article 455.

**M. Audcent:** Oui.

**Le sénateur Joyal:** À quel moment le gouvernement intervient-il dans ce cas?

**Le sénateur Andreychuk:** Est-ce qu'il avait l'intention d'introduire des incohérences?

**Le sénateur Joyal:** Il nous faut nous occuper des pages 56 et 80, étant donné qu'il semble y avoir deux moyens de le faire. Notre légiste, notre conseiller juridique, nous a suggéré de ne pas créer d'incohérence avec la loi existante, et je ne pense pas que quiconque ici présent, en tant que bon législateur, veuille le faire. Il reste deux possibilités, d'après ce que je comprends. Le gouvernement pourrait s'engager à apporter la modification dès que possible ou alors, il pourrait présenter un nouveau projet de loi. Toutefois, l'autre endroit ne siège pas à l'heure actuelle.

**M. Audcent:** Je pense que vous devez d'abord vous occuper d'une autre question qui consiste à évaluer dans quelle mesure cette correction est nécessaire. J'ai déjà mentionné le problème de la formulation. Il est clair que vous devez décider si oui ou non ce libellé doit être modifié, mais je ne suis pas convaincu qu'il faille le faire. Je vous ai signalé que la formulation n'est pas parfaite, mais cela ne justifie pas nécessairement l'adoption d'un amendement.

**Senator Joyal:** In other words, there is another option, which is to not do anything because you feel that it could still be interpreted in a consistent manner in the context of the entire act?

**Mr. Audcent:** In fact, I suggested that it would be so interpreted.

**The Chairman:** I want to be perfectly clear, Mr. Audcent. Is it your evidence that subsection 478.3(3) is fine as it is written?

**Mr. Audcent:** Is it fine?

**The Chairman:** There is no problem with it?

**Mr. Audcent:** No. I think it is somewhere between what you are suggesting and what Senator Joyal is suggesting, unfortunately.

**The Chairman:** I will rephrase it. It is workable as written?

**Mr. Audcent:** That would be fair; yes, that is my evidence, that it is workable.

**Senator Joyal:** In his answer, Mr. Audcent has mentioned that the people who administer the act have administered a similar provision. They have already administered section 455 with exactly the same kind of original French version, to avoid the use of the word “translation” — as Senator Beaudoin has said, one is not the translation of the other. Both have their own life. My question is, was there any problem of interpretation, to your knowledge, with the present section 455 of the act?

**Mr. Audcent:** I did not speak to the officials, so I cannot answer for them. I did ask the officials from PCO, who are with me, whether they were aware of any jurisprudence. They said this is the sort of provision that does not come up for judicial decision and there would not be any jurisprudence on the question.

**Senator Joyal:** I see the legal adviser of the Chief Electoral Officer. Could we ask him to come to the table?

**The Chairman:** Absolutely.

**Mr. James Sprague, Senior Practitioner and General Counsel, Elections Canada:** I will be addressing the question with respect to the interpretation of the existing section 455 and how we would read the proposed sections that are in question right now. With respect to have there been any difficulties with the particular issue at hand and the interpretation of the existing section 455, the answer is no. There is no jurisprudence because we have not had an issue with respect to the administration of that section. When you look at the proposed sections in context, you have to realize that what you are talking about is essentially a return that consists

Peut-être voudrez-vous consulter les personnes qui administrent la loi afin de déterminer dans quelle mesure la formulation concernant le fond de cette question pourrait être améliorée.

**Le sénateur Joyal:** Autrement dit, il y a une autre option qui consiste à ne rien faire parce que vous avez l'impression que cela pourrait encore être interprété d'une manière cohérente dans le contexte de la loi tout entière?

**M. Audcent:** En fait, j'ai suggéré qu'elle serait interprétée de cette manière.

**Le président:** Je tiens à être parfaitement clair, monsieur Audcent. Est-ce que vous affirmez que le paragraphe 478.3(3) est très bien dans sa formulation actuelle?

**M. Audcent:** S'il est très bien?

**Le président:** C'est-à-dire qu'il ne comporte pas de problème?

**M. Audcent:** Non. Je pense que malheureusement, la vérité se situe quelque part entre ce que vous venez de dire et ce que le sénateur Joyal affirme.

**Le président:** Je vais reformuler ma question. Est-ce que le libellé de cet article est acceptable?

**M. Audcent:** C'est une bonne façon de dire les choses; en effet, d'après moi, sa formulation est acceptable.

**Le sénateur Joyal:** Dans sa réponse, M. Audcent a mentionné que les personnes qui administrent la loi ont déjà administré une disposition semblable. Ils ont en effet administré l'article 455 avec exactement le même genre de version existante en français, ceci pour éviter d'avoir à utiliser le mot «traduction» — comme l'a souligné le sénateur Beaudoin, parce que l'un n'est pas la traduction de l'autre. Les deux ont leur existence propre. Ma question est la suivante, y a-t-il eu des problèmes d'interprétation, à votre connaissance, avec l'article 455 de la loi en vigueur?

**M. Audcent:** Je n'ai pas parlé avec les fonctionnaires, aussi je ne peux pas répondre pour eux. J'ai néanmoins consulté les fonctionnaires du BCP qui m'accompagnent et je leur ai demandé s'ils étaient au courant de l'existence d'une jurisprudence. Ils m'ont répondu que c'est le genre de disposition qui n'entraîne pas de décision judiciaire et qu'il ne peut exister de jurisprudence sur cette question.

**Le sénateur Joyal:** Je vois le conseiller juridique du directeur général des élections. Pourrions-nous l'inviter à la table?

**Le président:** Certainement.

**M. James Sprague, juriste-expert et avocat général, Élections Canada:** Je vais répondre à la question en ce qui concerne l'interprétation de l'article 455 en vigueur et de la manière dont nous devrions lire les articles proposés qui sont remis en cause en ce moment. En ce qui concerne la question de savoir s'il y a eu des difficultés concernant le problème précis que nous sommes en train d'étudier et l'interprétation de l'article 455 en vigueur, la réponse est non. Il n'existe pas de jurisprudence parce que nous n'avons pas eu à régler de problème en ce qui concerne le respect de l'administration de cet article. Lorsque l'on examine les articles



of a return, an auditor's report and two declarations, by the financial agent and by the person whose document it is, saying that these statements are correct.

What the provisions in question are saying — whether in the context of a leadership contestant, a nomination contestant or a candidate — is when you file a return, which consists of your return, the auditor's report on the return and the two statements saying that this is correct, it may include a claim that has not yet been paid. It may not have been paid for a number of reasons.

The proposed sections provide that if you pay this claim legally according to one of the reasons delineated there — you have paid it out of time because the person to whom you owed the money died and you got an extension, or you got an authorization from the Chief Electoral Officer to pay it, or you got an order from the court to pay it, or you resolved a lawsuit with the person to whom you owed the money so you paid it — you are required to update your return. The provisions — subsection 1 in each case — say you have to update the relevant parts of the return.

Since there is only a return, an auditor's statement and the two statements saying it is correct, essentially, you will be correcting the whole thing, because subsection 2 says you do not have to file the auditor's return. You will correct your return, saying this is now paid, and you will put in the two new statements: I am the leadership contestant, or the nomination contestant, and I am saying this is correct; and I am the relevant financial agent for the person and I am saying it is correct. You will file those documents under subsection 1; and then subsection 3 says the documents that you had to file under subsection 1 must be filed within the time that is set out in subsection 3. We have not had any problems in interpreting this. I am not aware of how else we would interpret it. Is that of any assistance?

**Senator Joyal:** Yes, it answers my question. I think the witnesses from the PCO are here too. I saw from their head nodding that they did not have any problem with 455.

**Ms. René de Cotret:** That is correct, senator.

**Senator Joyal:** That is correct.

**Ms. René de Cotret:** I am with the Privy Council Office, and I do not have a problem with the interpretation given by Elections Canada to the way they apply the act.

proposés en contexte, on est forcé de réaliser qu'il s'agit essentiellement d'un document qui consiste en un compte, un rapport du vérificateur et deux déclarations, l'une faite par l'agent financier et l'autre par la personne dont c'est le document, affirmant que ces déclarations sont exactes.

Ce que les dispositions en question affirment — que ce soit dans le contexte d'un candidat à la direction, d'un candidat à l'investiture ou d'un candidat à une élection — c'est que lorsque l'on présente un document qui consiste en un compte, un rapport du vérificateur sur ce compte et deux déclarations comme quoi tout est correct, il se peut que ce compte comporte une réclamation qui n'a pas été payée. Et elle peut ne pas avoir été payée pour un certain nombre de raisons.

Les articles proposés prévoient que si vous payez cette réclamation à la suite d'une ordonnance du tribunal pour l'une ou l'autre des raisons mentionnées — soit vous l'avez payée en retard parce que la personne à laquelle vous deviez de l'argent est décédée et que vous avez obtenu un prolongement du délai de paiement, soit vous avez obtenu l'autorisation du directeur général des élections de payer cette réclamation, ou encore, vous avez reçu une ordonnance du tribunal vous demandant de la payer ou bien une décision dans le cadre d'une poursuite liée à la personne à laquelle vous deviez l'argent, aussi vous avez payé la réclamation — donc, dans l'un ou l'autre des cas mentionnés, vous êtes tenu de modifier votre rapport en conséquence. Les dispositions B le paragraphe (1) dans chaque cas — mentionnent que vous devez corriger les parties pertinentes du compte.

Étant donné qu'il n'y a qu'un compte, une déclaration du vérificateur et deux déclarations stipulant que les renseignements sont exacts, vous devrez corriger l'ensemble de ces documents, parce que le paragraphe (2) stipule que vous n'êtes pas tenu de déposer le rapport du vérificateur. Vous devrez corriger votre propre compte, et indiquer que cette réclamation a été payée, et vous inclurez dans les deux nouvelles déclarations: je suis le candidat à la direction ou encore le candidat à l'investiture, et j'affirme que tous les renseignements contenus dans ces documents sont exacts; et je suis l'agent financier visé pour cette personne et j'affirme que ces renseignements sont exacts. Vous déposerez ces documents en vertu du paragraphe (1); et le paragraphe (3) stipule que les documents que vous avez dû déposer en vertu du paragraphe (1) doivent l'être dans les délais visés au paragraphe (3). Nous n'avons éprouvé aucune difficulté à interpréter ceci. Je ne vois pas comment on pourrait l'interpréter autrement. Est-ce que mes remarques vous sont d'une quelconque utilité?

**Le sénateur Joyal:** Oui, vous répondez à ma question. Je pense que je vois aussi les témoins du BCP. J'ai vu par leurs hochements de tête qu'ils n'éprouvaient aucun problème avec l'article 455.

**Mme René de Cotret:** C'est exact, sénateur.

**Le sénateur Joyal:** Alors, très bien.

**Mme René de Cotret:** J'appartiens au Bureau du Conseil privé et je n'ai aucun problème avec l'interprétation donnée par Elections Canada et sa manière d'appliquer la loi.

**Senator Joyal:** Do you mean in relation to section 455?

**Ms. René de Cotret:** That is correct.

**Senator Andreychuk:** Ms. René de Cotret, we are being told there are three categories; one is in section 455 and two are in this bill. As I understand it, we could leave it as is if the intention of the government was to have all three categories treated alike. Where in the bill do I find the principle that all three have to be treated the same?

**Ms. René de Cotret:** You will find it, senator, implicitly by reading the whole of proposed section 435, which deals with leadership contestants, and the whole of proposed section 478, which deals with nomination contestants; and comparing them to the whole of sections in the 400s that deal with candidates. You will see that the vast majority of provisions dealing with the financial management of leadership campaigns and nomination contests are identical to those regarding the financial management of election campaigns of candidates. When we wrote these new provisions dealing with leadership contests and nomination contests we were trying to develop similar, and in most cases identical, rules to those of candidates.

**Senator Andreychuk:** If it is implicit, then the government has not stated that they want all three categories to be treated equally. I take it from your statement that it has not been explicitly stated; and secondly, that sometimes they are similar and sometimes equal. Why are they similar in some cases and identical in others if you want to treat them all equally?

**Ms. René de Cotret:** Let me rephrase what I said. We wanted to have parallel systems for all three types of political participants — the candidates, the nomination contestants and the leadership contestants. With respect to financial management, I think you will see that they are all identical. I am being careful because I know of certain variations. For example, the requirement for disclosure of contributions received is much more onerous for leadership contestants than it is for nomination contestants and candidates for an election.

Another example is registration, where you will see that the regime is much more flexible for nomination contestants than it is for both candidates and leadership contestants. There are small variations, but we wanted a parallel system for all these political participants and to extend the parallelism as broadly as possible, especially for the financial management.

**Senator Andreychuk:** It would be fair to say that you started out with an objective of having parallel systems and then you refine them to the various categories? There are differences?

**Ms. René de Cotret:** That is a fair statement.

**Le sénateur Joyal:** Vous voulez dire en ce qui concerne l'article 455?

**Mme René de Cotret:** C'est exact.

**Le sénateur Andreychuk:** Madame René de Cotret, on nous affirme qu'il existe trois catégories: l'une est celle de l'article 455 et les deux autres figurent dans ce projet de loi. Si je comprends bien, nous pourrions faire comme si l'intention du gouvernement était de traiter les trois catégories de la même manière. À quel endroit dans le projet de loi puis-je trouver le principe voulant que ces trois cas soient traités de la même manière?

**Mme René de Cotret:** Sénateur, ce principe est implicite quand on lit l'article 435 en entier qui vise les candidats à la direction, ainsi que l'article 478 en entier qui vise les candidats à l'investiture et lorsqu'on les compare à tous les articles des numéros 400 qui visent les candidats. On y constate que la vaste majorité des dispositions ayant trait à la gestion financière des courses à la direction et à l'investiture sont identiques à celles qui visent la gestion financière des campagnes électorales pour les candidats. Lorsque nous avons rédigé ces nouvelles dispositions visant les courses à la direction et à l'investiture, nous nous sommes efforcés d'élaborer des règles semblables, et dans la plupart des cas, identiques à celles qui s'appliquent aux candidats aux élections.

**Le sénateur Andreychuk:** Si ce principe est implicite, alors le gouvernement n'a pas déclaré qu'il voulait que les trois catégories soient traitées également. D'après ce que vous venez de dire, cette intention n'a pas été déclarée de façon explicite; et deuxièmement, parfois ces catégories sont semblables et parfois, elles sont égales. Pourquoi sont-elles semblables dans certains cas, et identiques dans d'autres, si vous voulez qu'elles soient traitées toutes également?

**Mme René de Cotret:** Permettez-moi de reformuler ce que j'ai dit. Nous voulions mettre en place des systèmes parallèles pour les trois types de participants politiques — les candidats à une élection, les candidats à l'investiture et les candidats à la direction. En ce qui a trait à la gestion financière, je pense que vous serez à même de constater que les trois sont sur le même pied. Je me montre prudente parce que je sais qu'il existe certaines variantes. Par exemple, l'obligation de déclarer les contributions reçues est beaucoup plus sévère pour les candidats à la direction que pour les candidats à l'investiture et les candidats à une élection.

L'enregistrement est un autre exemple où l'on voit que le régime est beaucoup plus flexible pour les candidats à l'investiture que pour les candidats à une élection et à la direction. Il y a de légères variantes, mais nous voulions mettre en place un système parallèle pour tous ces participants politiques, et nous voulions étendre le parallélisme aussi largement que possible, et plus particulièrement en ce qui concerne la gestion financière.

**Le sénateur Andreychuk:** Serait-il juste d'affirmer que votre objectif était au départ de mettre en place des systèmes parallèles et que vous les avez raffinés par la suite en les subdivisant entre diverses catégories? Il y a des différences?

**Mme René de Cotret:** C'est tout à fait juste.



**Senator Kinsella:** This has been such an informative discussion this morning. I am becoming more concerned as it goes on. I am trying to process this, and saying to myself, what is the context?

I was impressed when Senator Baker yesterday drew our attention to page 99 of the bill, where it speaks of the sanction, and if I understood him correctly, he was quite concerned with the severity of that sanction, seven years. You could run someone down intentionally with your car and you might get two or three years.

Our system is party based and we should be doing everything possible to encourage Canadians to participate in the political process by supporting the party of their choice. The reality is that ordinary Canadians do participate, thank heavens, in the party system, as volunteers, by and large.

They will be at risk because we have this very severe sanction. If we are going to have this sanction, mediocrity in terms of the intent of the law is not good enough. It is not good enough to allow things to be understood implicitly. It is not good enough to have implications flowing from a set of premises. It is not good enough to place at risk the people who make our party system work because of a lack of precision that we could very easily achieve.

The law clerk has identified how we could bring some precision through editorial changes where there are discrepancies.

I believe that in the past, editorial changes were made by unanimous consent, or if an instruction was given, by direct, considered decision. We have identified some errors. I have no comfort level that there are not other errors in this bill. I believe there are other errors and I have only begun to read it.

I am an ex officio member of this committee. You can appreciate it is difficult for us to read every bill in detail, and maybe others have been studying this for some time. I must confess that I have been reading the bill only in the last couple of days. My fear, as one legislator, is that I might not have caught all the errors. We have caught some, but there may be others. We have not had testimony that gives me any margin of comfort.

The bill is being rushed. I am not going to comment on what takes place in the other place. We have this bill here and the push is on to have it rammed through before we go home for the summer.

Without getting into the content of the bill, I have difficulty seeing certain political parties receiving millions and millions of dollars from the taxpayers of Canada when their stated objective is to tear our country apart. If they had a different objective as a political party, I might have a little more comfort. The governing party will be receiving millions and millions of dollars from this process. My own party will be receiving a modest amount. I do not want to go in that direction.

**Le sénateur Kinsella:** Nous avons eu une discussion très instructive, ce matin. Mais, plus les choses avancent et plus je m'inquiète. J'essaie de traiter toute cette information, et de me dire à moi-même, quel est le contexte?

J'ai été impressionné lorsque le sénateur Baker a attiré notre attention hier sur la page 99 du projet de loi où il est question de la sanction, et si j'ai bien compris, il était assez inquiet au sujet de la sévérité de la sanction, qui est de sept ans. Vous pouvez écraser quelqu'un intentionnellement avec votre voiture et n'écoper que de deux ou trois ans.

Notre système repose sur les partis politiques et nous devrions faire tout notre possible pour encourager les Canadiens à participer au processus politique en donnant leur appui au parti de leur choix. Dans la réalité, les Canadiens ordinaires participent, Dieu merci! au système de partis, à titre de bénévoles, globalement.

Ils vont courir des risques en raison de cette sanction très sévère. Si nous sommes pour imposer cette sanction, il ne faudrait pas se contenter de l'approximation en ce qui concerne l'esprit de la loi. Il ne faudrait pas se contenter de laisser entendre les choses de façon implicite. Il ne faudrait pas se contenter de mettre en place des répercussions qui découlent d'un ensemble de prémisses. Il ne faudrait pas non plus laisser courir des risques aux personnes qui forment nos partis politiques en raison d'un manque de précision que nous pourrions très facilement corriger.

Le légiste a indiqué que nous pourrions améliorer la précision en apportant des corrections de rédaction lorsqu'il y a des divergences.

Je crois savoir que, par le passé, les corrections de rédaction étaient apportées par consentement unanime ou si une instruction était donnée, par décision directe ou arrêtée. Nous avons décelé des erreurs. Je ne suis pas convaincu qu'il n'en existe pas d'autres dans ce projet de loi. Je pense qu'il y a d'autres erreurs et je ne fais que commencer à le lire.

Je suis membre d'office de ce comité. Vous pouvez comprendre qu'il nous est difficile de lire chaque projet de loi en détail, et peut-être que d'autres l'ont étudié depuis un certain temps. J'avoue que je n'ai pris connaissance du projet de loi qu'il y a deux ou trois jours. Ma crainte, en tant que législateur, est que d'autres erreurs nous aient échappées. Nous en avons relevé certaines, mais il se peut qu'il en reste. Nous n'avons pas entendu de témoignage qui me rassure complètement.

On nous presse d'adopter ce projet de loi. Je ne ferai aucun commentaire sur ce qui se passe dans l'autre endroit. Nous avons été saisis de ce projet de loi et la pression est forte pour qu'il soit adopté avant que nous quittions pour les vacances d'été.

Sans entrer dans le fond de ce projet de loi, il reste que j'ai du mal à accepter que certains partis politiques reçoivent des millions et des millions de dollars des contribuables canadiens malgré que leur objectif avoué soit de faire éclater notre pays. Si leur objectif était tout autre, je serais peut-être plus rassuré. Le parti au pouvoir recevra des millions et des millions de dollars grâce à ce processus. Mon propre parti n'obtiendra qu'une somme modeste. Mais, je ne vais pas m'engager sur ce terrain.

We cannot allow mediocrity to take hold in this place. We have to do the best job we can. Errors have been identified, amendments are possible, and I think it is incumbent upon us to deal with it.

Perhaps I can ask Madame René de Cotret directly: Did I understand correctly that PCO itself did not conduct a detailed cover-to-cover review, but rather you had asked colleagues in the Department of Justice and it is the assurance that you received from them that has led you to make the statement you made?

**The Chairman:** Before you answer, I want to clarify that the seven-year period that Senator Baker referred to yesterday is a limitation period and not a penalty. It is my understanding that the penalties, which are already in the act, are not being changed. They are the same as they always have been. Is that correct?

**Ms. René de Cotret:** That is correct.

Senator Kinsella, it is standard practice to have the Department of Justice do the review. They are the drafters.

**The Chairman:** May I interrupt for a second. I just want to let the committee know that Mr. Audcent has another appointment and has to leave, but Mr. Patrice will be staying. We thank you very much for your assistance and hard work, Mr. Audcent.

**Ms. René de Cotret:** If you are asking whether we have thoroughly reviewed the bill in the last week, no, we have not. We have done that throughout the process of the bill. Over the last week, we have had the Department of Justice do it. The department's editors and linguistic editors, drafters and linguists also reviewed it.

**Senator Cools:** I would like to apologize for being a little late. The meeting time was changed and I was made aware of the change too late to be here at the beginning. I just want to let members of the committee know that, and the chairman, in particular, because this is an important meeting.

I would like to begin my remarks by saying that what is before us is a larger problem than the bill itself. I think that Mr. Audcent said essentially that he has a tiny staff and does not have the resources to study every bill looking for mistakes and errors.

I am very mindful of the fact that whereas the magnitude and scope of government has expanded over the years, the resources for senators have not grown at even a small percentage of that rate.

I would like to personally thank Senator Furey. As chairman of this committee, he has allowed some young lawyers from his own staff — the name that comes to mind is Ed Conway — to

Nous ne pouvons pas nous contenter de l'à-peu-près dans cet endroit. Nous devons faire notre travail le mieux possible. Des erreurs ont été relevées, il est possible de procéder à des modifications, et je pense qu'il nous incombe de nous en occuper.

Peut-être puis-je m'adresser directement à Mme René de Cotret: ai-je bien compris que le BCP n'a pas procédé à un examen d'un bout à l'autre, mais plutôt que vous aviez demandé à des collègues du ministère de la Justice de le faire et que c'est l'assurance que ceux-ci vous ont donnée qui vous a conduit à faire la déclaration que vous venez de faire?

**Le président:** Avant que vous ne répondiez, je tiens à apporter la précision que la période de sept ans mentionnée par le sénateur Baker hier visait un délai de prescription, et non une sanction. Je crois comprendre que les sanctions, qui sont déjà prévues dans la loi, n'ont pas changé. Elles sont les mêmes qu'elles ont toujours été. Est-ce exact?

**Mme René de Cotret:** Oui, tout à fait.

Le sénateur Kinsella, c'est une pratique habituelle que de demander au ministère de la Justice de procéder à un examen. Après tout, ce sont eux les rédacteurs.

**Le président:** Puis-je vous interrompre une seconde. Je veux seulement que le comité soit mis au courant que M. Audcent a un autre rendez-vous et qu'il doit partir; mais M. Patrice restera avec nous. Nous vous remercions beaucoup de votre aide et de vos efforts, monsieur Audcent.

**Mme René de Cotret:** Si vous voulez savoir si nous avons passé le projet de loi en revue de façon détaillée la semaine dernière, la réponse est non, nous ne l'avons pas fait. Nous avons fait cet exercice pendant toute la durée du processus d'examen du projet de loi. La semaine dernière, nous avons demandé au ministère de la Justice de le faire. Les correcteurs, les réviseurs linguistiques, les rédacteurs et les linguistes du ministère l'ont examiné eux aussi.

**Le sénateur Cools:** Je voudrais m'excuser d'être en retard. L'heure de la réunion a été changée et on m'en a informée trop tard pour que je puisse arriver à temps pour le début. Je tenais simplement à en informer les membres du comité et le président, en particulier, parce qu'il s'agit d'une importante réunion.

D'entrée de jeu, je dirais que ce qui nous occupe aujourd'hui dépasse la simple étude d'un projet de loi. M. Audcent a mentionné qu'il ne disposait que d'un effectif très limité et insuffisant pour faire l'étude de chaque projet de loi en vue de déceler les erreurs et les fautes.

Je suis très consciente que malgré le fait que le gouvernement n'a cessé de prendre de l'ampleur avec les années, les ressources attribuées aux sénateurs n'ont jamais suivi le mouvement d'expansion, même dans une très faible mesure.

J'aimerais remercier personnellement le sénateur Furey. À titre de président de ce comité, il a permis à certains jeunes avocats membres de son personnel — et le nom de Ed Conway me vient à



assist many senators. Senator Furey, I would like to express my support to you, particularly for attempting to fill this huge void that exists in our resources.

Perhaps a good outcome would be to persuade Mr. Boudria to open up those purse-strings a little to provide us with more legal assistance. I wanted to say that at the outset.

Today we are hearing that no one studies a bill in detail from beginning to end. To the extent that these errors have come to our attention, the Senate should address that issue. However, that is not the problem before us.

Before us is the problem that two kinds of errors have been identified. However, it is my understanding that one kind of error can be fixed without difficulty and the others will be more difficult. I propose, Chairman, that we fix the ones that we can fix in the simplest way. The errors identified as clerical could be fixed in a clerical way. We know the difference between parchment errors, pagination errors and clerical errors.

I would not have a problem with the first group spoken to by Mr. Audcent that are on pages 31 and 33. Clearly, they are clerical errors. On page 34, at (2.3), the English version states: "Despite subparagraph (2)(b)(i)" and the French version states: "à l'alinéa (1)a). That is clearly an error and possibly a typographical error. There is no intention to create a different result or to come to a different conclusion. There is no attempt at deception. Clearly, that one is an error.

For the purpose of our discussion, we should instruct our law clerk to fix those in a clerical way. If we proceed in that way, then we would need a motion to give him such an instruction; and I see no problem with that.

The other problems are on pages 56 and 80. Some members are suggesting that we operate by amendment, but as Mr. Audcent pointed out, that would present substantial and substantive problems because we would be faced with the challenge of trying to amend that which is not before us, in particular, section 455. Perhaps the committee should seek from the government an assurance that they have been made aware of this problem so they can act forthwith to correct those errors with either an amendment or a bill.

Before us is truly the lesser of two evils and we should proceed with that. I may be wrong, Chairman, but I am certain other senators have a point of view on this. I am satisfied that the first set of problems is quite simple —

l'esprit — de prêter leur assistance à de nombreux sénateurs. Sénateur Furey, je tiens à vous exprimer mon soutien, particulièrement dans les efforts que vous déployez en vue de combler cette lacune énorme dans les ressources qui nous sont allouées.

Peut-être que toute cette histoire pourrait trouver une heureuse conclusion si nous parvenions à convaincre M. Boudria de desserrer un peu les cordons de sa bourse afin que nous puissions accroître nos ressources sur le plan de l'aide juridique. Je tenais à faire cette déclaration de but en blanc.

Aujourd'hui, on nous informe que personne n'a le temps d'étudier un projet de loi en détail, du début à la fin. Dans la mesure où ces erreurs ont été portées à notre attention, le Sénat a la responsabilité de s'en occuper. Toutefois, ce n'est pas le véritable problème qui nous préoccupe.

En effet, le véritable problème est que les erreurs relevées sont de deux types. Je crois comprendre que l'un de ces types d'erreurs peut être corrigé facilement, tandis que l'autre risque d'être un peu plus compliqué. Je propose, monsieur le président, que nous corrigions les erreurs qui peuvent l'être de la manière la plus simple. Autrement dit, les erreurs dites d'écriture devraient être corrigées par des moyens administratifs. Nous connaissons très bien la différence qui existe entre les erreurs dans le texte officiel, les erreurs de pagination et les erreurs d'écriture.

Je n'ai aucun problème avec le premier groupe d'erreurs relevées par M. Audcent et qui se trouvent aux pages 31 et 33. Évidemment, il s'agit d'erreurs d'écriture. À la page 34, à (2.3), la version anglaise se lit comme suit: "Despite subparagraph (2)(b)(i)" et la version française donne ceci: «à l'alinéa (1)a)». Il est évident qu'il s'agit d'une erreur et probablement d'une erreur typographique. Il n'y a là aucune intention de créer un résultat différent ou une conclusion différente. Il n'y a là aucune tentative de tromperie. De toute évidence, il s'agit tout simplement d'une erreur.

Pour les besoins de la discussion, nous allons donner instruction au légiste de corriger cette erreur par les voies administratives. Si nous retenons cette façon de procéder, il nous faudra adopter une motion en vue de lui donner cette instruction; et je ne vois aucun problème à cela.

Les autres problèmes se trouvent aux pages 56 et 80. Certains membres suggèrent de corriger la situation par voie d'amendement, mais comme l'a fait remarquer M. Audcent, cette méthode entraînerait des problèmes importants et auraient une incidence sur le fond parce qu'il faudrait modifier une loi dont nous n'avons pas été saisis, et en particulier, l'article 455. Peut-être que le comité devrait tenter d'obtenir de la part du gouvernement l'assurance que ce problème a été porté à sa connaissance afin qu'il puisse prendre des mesures en vue de corriger les erreurs relevées, soit par voie d'amendement ou de projet de loi modificatif.

Entre deux maux, il faut choisir le moindre. Je peux me tromper, monsieur le président, mais je suis persuadée que les autres sénateurs ont une opinion à ce sujet. Je suis sûre que la première série de problèmes serait relativement facile à...

**The Chairman:** Senator Cools, both points are well taken. There is another option with respect to the latter part of your comments, which is to do nothing. The evidence of Mr. Audcent suggests that that proposed section and the corresponding ones, the two parts, are workable and can operate on their own. You are quite right about the first part, which would require a motion to direct the law clerk.

**Senator Cools:** We should do that.

**Senator Robichaud:** We have come to the point in the discussion where I could move that we make the corrections as suggested by the law clerk in his presentation this morning so that the English and French versions correspond in the following clauses —

**The Chairman:** Would this be a motion to direct the law clerk?

**Senator Robichaud:** That is right. I have clause 25 before me and I will endeavour to reflect Mr. Audcent's suggestions. In clause 25, the first is on page 31 at line 35 in 405.1(2)(a) to correct the reference to subparagraph 405.3(2)(b)(ii) in the French version to subparagraph 405.3(2)(b)(i), as it states in the English version on line 34.

The second in clause 25 is on page 33, at line 25, 405.3 (2.1), to correct the reference to subparagraph (1)a in the French version to subparagraph (2)(b)(i), as the English version states at line 25.

The third in clause 25 is at line 39 on page 33, 405.3 (2.2), to correct the reference to subsection (1.1) in the French version to subsection (2.1), as the English version states at line 38.

**Senator Kinsella:** Is Senator Robichaud preparing to move a motion? I think we are getting a bit ahead of ourselves. We must do clause-by-clause, which may solve the problem. We are still at the stage of hearing witnesses.

**The Chairman:** Are you suggesting then, Senator Kinsella, that at clause-by-clause we may be proposing amendments that would conflict with the motion that —

**Senator Kinsella:** — or amendments that may be congruent with Senator Robichaud's objective. At this stage of our meeting, if there are any more questions of our witnesses, we should ask those. We could then excuse the witnesses and do a clause-by-clause consideration of the bill.

**The Chairman:** I have no problem with that. Are honourable senators agreed?

**Senator Robichaud:** I have no problem with that.

**Le président:** Sénateur Cools, j'ai pris bonne note de vos deux remarques. Il existe une autre possibilité en ce qui concerne la dernière partie de vos commentaires, qui consiste à ne rien faire. Dans son témoignage, M. Audcent laisse entendre que l'article proposé et les articles correspondants, les deux parties, sont acceptables et peuvent être utilisés de façon autonome. Vous avez tout à fait raison en ce qui concerne la première partie, et il faudrait adopter une motion donnant instruction au légiste à cet effet.

**Le sénateur Cools:** C'est ce que nous devrions faire.

**Le sénateur Robichaud:** Nous sommes arrivés au point de la discussion où je pourrais proposer que nous apportions les corrections suggérées par le légiste dans son exposé de ce matin afin que la version anglaise et la version française correspondent dans les articles suivants...

**Le président:** S'agit-il d'une motion visant à donner une instruction au légiste?

**Le sénateur Robichaud:** Oui, en effet. J'ai devant moi l'article 25 et je vais tenter d'appliquer les suggestions faites par M. Audcent. Article 25, à la page 31, ligne 35 à 405.1(2)a) la première suggestion est de corriger la référence au sous-alinéa 405.3(2)b)(ii) dans la version française par la référence au sous-alinéa 405.3(2)b)(i), comme dans la version anglaise à la ligne 34.

Article 25, page 33, ligne 25, 405.3 (2.1), la deuxième suggestion est de corriger la référence à l'alinéa (1)a dans la version française par la référence au sous-alinéa (2)b)(i), comme dans la version anglaise à la ligne 25.

Toujours à l'article 25, ligne 39, page 33, 405.3 (2.2), la suggestion est de corriger la référence au paragraphe (1.1) dans la version française par la référence au paragraphe (2.1), comme dans la version anglaise, à la ligne 38.

**Le sénateur Kinsella:** Est-ce que le sénateur Robichaud se prépare à présenter une motion? Je pense que nous brûlons les étapes. Nous devons passer à l'étude article par article pour résoudre le problème. Pour le moment, nous en sommes encore à l'audience des témoins.

**Le président:** Est-ce que vous êtes en train de suggérer, sénateur Kinsella, que lors de l'étude article par article nous pourrions proposer des amendements qui viendraient contredire la motion voulant...

**Le sénateur Kinsella:** ... ou des amendements qui seraient congruents avec l'objectif du sénateur. Si nous avons encore des questions à poser à nos témoins, c'est le moment de le faire. Nous pourrions ensuite congédier les témoins et procéder à l'étude article par article du projet de loi.

**Le président:** Je n'ai aucune objection. Est-ce que les honorables sénateurs sont d'accord?

**Le sénateur Robichaud:** Je n'ai aucun problème avec cette suggestion.



**The Chairman:** I believe we have heard as much as we need to from our witnesses. Thank you, Mr. Patrice, for the diligent work you have done on such short notice. Ms. René De Cotret, thank you for being available and your assistance. Mr. Sprague, thank you for coming and sharing your views and for helping us in our deliberations. Our thanks as well to Mr. Perrault.

Perhaps we could do clause-by-clause consideration by grouping the non-controversial clauses. The ones that have been controversial will be dealt with independently. There may be a motion to refer those to the law clerk or there may be a motion to amend.

Is it agreed, honourable senators, that the committee move to clause-by-clause consideration of Bill C-24, to amend the Canada Elections Act and the Income Tax Act (political financing)?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** There are 75 clauses in the bill.

Do honourable senators wish to consider each clause individually, or shall we, as I suggested, group them in blocks of five where they are non-controversial and deal only with the controversial ones individually? Is it agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall the title stand postponed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clauses 1 to 5 carry? They are on pages 1 to 3.

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clauses 6 to 10 on page 4 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clauses 11 to 15 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clauses 16 to 20 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clauses 21 to 24 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 25 carry?

**Senator Beaudoin:** I have an amendment on this clause:

That Bill C-24 be amended in clause 25, in the French version,

(a) on page 31, by replacing line 35 with the following:

“405.3 (2)(b)(i);”;

(b) on page 33,

(i) by replacing line 25 with the following:

**Le président:** Je pense que nous n'avons plus de questions pour nos témoins. Merci, monsieur Patrice, de votre dévouement avec un si court préavis. Madame René De Cotret, merci de vous être mise à notre disposition et de votre aide. Monsieur Sprague, merci de vous être déplacé et de nous avoir fait part de votre point de vue ainsi que de nous avoir aidé dans nos délibérations. Merci également à M. Perrault.

Nous pourrions peut-être passer maintenant à l'étude article par article en regroupant les articles qui ne posent aucun problème. Quant à ceux qui en ont, nous allons nous en occuper à part. Il se peut que nous adoptions une motion visant à donner instruction au légiste de s'en occuper ou encore une motion d'amendement.

Plaît-il aux honorables sénateurs que le comité passe à l'étude article par article du projet de loi C-24, Loi modifiant la Loi électorale et la Loi de l'impôt sur le revenu (financement politique)?

**Hon. sénateurs:** D'accord.

**Le président:** Il y a 75 articles dans le projet de loi.

Les honorables sénateurs désirent-ils étudier chaque article individuellement ou devons-nous, comme je l'ai suggéré, les regrouper par blocs de cinq lorsqu'ils ne suscitent aucune discussion et n'étudier que ceux qui sont controversés un par un? Êtes-vous d'accord?

**Hon. sénateurs:** D'accord.

**Le président:** L'adoption du titre est-elle reportée?

**Hon. sénateurs:** D'accord.

**Le président:** Les articles 1 à 5 sont-ils adoptés? Ils se trouvent aux pages 1 à 3.

**Hon. sénateurs:** D'accord.

**Le président:** Les articles 6 à 10 à la page 4 sont-ils adoptés?

**Hon. sénateurs:** D'accord.

**Le président:** Les articles 11 à 15 sont-ils adoptés?

**Hon. sénateurs:** D'accord.

**Le président:** Les articles 16 à 20 sont-ils adoptés?

**Hon. sénateurs:** D'accord.

**Le président:** Les articles 21 à 24 sont-ils adoptés?

**Hon. sénateurs:** D'accord.

**Le président:** L'article 25 est-il adopté?

**Le sénateur Beaudoin:** Je propose un amendement à cet article:

Que le projet de loi C-24 soit modifié à l'article 25, dans la version française,

a) à la page 31, ligne 35, par substitution de ce qui suit:

A405.3 (2)(b)(i);@;

b) à la page 33,

(i) ligne 25, par substitution de ce qui suit:

- “(2.1)Par dérogation au sous-alinéa 2b)(i), si deux ,” and
- (ii) by replacing line 41 with the following:
- “titre du paragraphe (2.1) à l’association enre-”; and
- (c) on page 34,
- (i) by replacing line 1 with the following:
- “(2.3) Par dérogation aux sous-alinéa (2)b)(1), si une”, and
- (ii) by replacing line 15 with the following:
- “titre du paragraphe (2.3) aux candidat soutenu ».

[Translation]

**Senator Joyal:** Could you explain what exactly you want to do?

**Senator Beaudoin:** It’s about the correction of an error in the French version that originates from the House of Commons. This is an error that must be corrected. It seems fairly substantial.

**The Chairman:** Senator Beaudoin, have you finished?

**Senator Beaudoin:** Yes.

[English]

**The Chairman:** Is there discussion on the proposed amendment?

**Senator Joyal:** I want to ask a question of Senator Beaudoin to be clear on what we are doing.

The purpose of your amendment is essentially to make the corrections that the legal adviser of the Senate identified in his report this morning?

**Senator Beaudoin:** Exactly.

[Translation]

It is an error in the French version.

[English]

**Senator Kinsella:** Speaking in support of the amendment, first, it is an error that the witnesses said was there without qualification as to the type of error. It is an error. We have apprehended it and we have a solution. This amendment resolves the problem.

I would point out to honourable senators that when this very paragraph was being examined in the committee of the other place, government amendment number 12 was brought forward. They argued to add a reference to proposed 404.32(b) in proposed subsections 405.1(1) and (2) as well as in proposed paragraph 405.1(2)(a) and (b), then also amend the English version. I will read the reason that committee brought that amendment forward.

- «(2.1)Par dérogation au sous-alinéa 2b)(i), si deux ,» et
- (ii) en remplaçant la ligne 41 par ce qui suit:
- «titre du paragraphe (2.1) à l’association enre-»; et
- c) à la page 34,
- (i) en remplaçant la ligne 1 par ce qui suit:
- «(2.3) Par dérogation aux sous-alinéa (2)b)(1), si une», et
- (ii) à la ligne 15 par substitution de ce qui suit:
- «titre du paragraphe (2.3) aux candidat soutenu».

[Français]

**Le sénateur Joyal:** Pouvez-vous expliquer ce que vous voulez faire exactement?

**Le sénateur Beaudoin:** Il s’agit d’une correction d’une erreur dans la version française qui origine de la Chambre des communes. C’est une erreur qu’il faut corriger. Cela m’apparaît quand même assez substantiel.

**Le président:** Sénateur Beaudoin, avez-vous terminé?

**Le sénateur Beaudoin:** Oui.

[Traduction]

**Le président:** Y a-t-il discussion sur l’amendement proposé?

**Le sénateur Joyal:** J’aimerais poser une question au sénateur Beaudoin afin d’apporter des éclaircissements à ce que nous sommes en train de faire.

Le but de votre amendement consiste essentiellement à apporter les corrections que le conseiller juridique du Sénat vous a suggérées dans son rapport ce matin?

**Le sénateur Beaudoin:** Exactement.

[Français]

Il s’agit d’une erreur dans la version française.

[Traduction]

**Le sénateur Kinsella:** Pour apporter des précisions concernant l’amendement, premièrement, il s’agit d’une erreur dont les témoins n’ont pas précisé la nature. C’est une erreur. Nous l’avons reconnu et nous avons une solution. Cet amendement vise à corriger le problème.

J’aimerais faire remarquer aux honorables sénateurs que lorsque cet alinéa a été examiné par le comité dans l’autre endroit, l’amendement du gouvernement numéro 12 a été proposé. On avait discuté de la possibilité d’ajouter une référence à l’alinéa 404.32b) dans les paragraphes proposés 405.1(1) et (2) de même que dans les alinéas proposés 405.1(2)a) et b), et de modifier également la version anglaise. Je vais lire pour les membres du comité la raison pour laquelle cet amendement a été proposé.



The amendment to the English version of paragraph 401.1(2)(a) is to correct a drafting error. Currently, the English version of the bill refers to subsection 404.1 (3) as providing for the \$1,000 limit for corporate and union contributions.

In fact, this amendment is found at proposed subsection 404.1(1).

If we do not correct this by way of amendment, honourable senators, the court, should there be a dispute, would look not only to this committee for evidence, but also to the House committee. In the House committee, they will find that they were making a change to correct something that ended up producing an error. The court will not be helped much by the proceedings of either place.

If we were not under the metaphorical time gun, we could do it properly. We are proposing an amendment that would correct the bill at the place where we see an error, that error having been confirmed by our law clerk.

**The Chairman:** I want to add to Senator Kinsella's comment that we did hear clearly from the law clerk that it was quite proper to correct this by way of having the clerks of both Houses deal with it.

**Senator Kinsella:** And equally by amendment.

**Senator Beaudoin:** One or the other.

**Senator Smith:** We heard from our law clerk that there is a bona fide, proper, appropriate, simple way of doing it. Do I take it that you are suggesting that we do it by way of amendment, which requires that it go back to the House?

**Senator Kinsella:** In my opinion it is not simply a clerical error. It is an error that has a history to it, as I mentioned when I gave you the background of what happened in the House of Commons committee.

However, I accept the advice of the law clerk that under certain circumstances, when these kinds of problems present themselves, one of the ways of correcting them is by the two clerks agreeing to make the change.

I believe that those clerical corrections can only be made by the clerks when there is unanimous consent of the Houses. Given that unanimous consent might not be forthcoming, to ensure that we have the bill corrected, the amendment would be far more prudent in my view.

**Senator Smith:** In other words, you would prefer the much more complicated route rather than the bona fide, appropriate and simple solution suggested by our law clerk?

L'amendement à la version anglaise de l'alinéa 401.1(2)a) vise à corriger une erreur de rédaction. Dans sa version actuelle en anglais, le projet de loi fait référence au paragraphe 404.1(3) comme fixant à 1 000 \$ la limite aux contributions des sociétés et des syndicats.

En réalité, cet amendement se trouve au paragraphe 404.1(1) proposé.

Si nous ne corrigeons pas cette erreur par voie d'amendement, honorables sénateurs, dans l'éventualité d'un litige, le tribunal examinerait non seulement les délibérations de ce comité en vue de prendre connaissance des témoignages, mais aussi celles du comité de la Chambre. En prenant connaissance des délibérations du comité de la Chambre, le tribunal apprendrait que l'on s'efforçait de corriger quelque chose et que ce faisant on a produit une erreur. Les délibérations de l'une ou l'autre chambre ne seront pas d'une grande utilité au tribunal.

Si nous n'étions pas aussi pressés par le temps, nous pourrions faire les choses comme il se doit. Nous proposons l'adoption d'un amendement qui corrigerait le projet de loi à l'endroit où nous avons relevé une erreur, cette erreur ayant été confirmée par notre légiste.

**Le président:** Je voudrais ajouter au commentaire du sénateur Kinsella que le légiste nous a indiqué clairement qu'il était tout à fait approprié de corriger cette erreur en donnant instruction aux légistes des deux chambres de s'en occuper.

**Le sénateur Kinsella:** Et également, par voie d'amendement.

**Le sénateur Beaudoin:** En effet, l'un ou l'autre.

**Le sénateur Smith:** Notre légiste nous a indiqué qu'il existait un moyen juste, approprié et simple de corriger le problème de bonne foi. Dois-je comprendre que vous suggérez que nous procédions par voie d'amendement, ce qui revient à dire qu'il faut retourner le projet de loi à la Chambre?

**Le sénateur Kinsella:** À mon avis, il ne s'agit pas purement et simplement d'une erreur d'écriture. Il s'agit en effet d'une erreur liée à un certain contexte, comme je vous l'ai mentionné lorsque je vous ai expliqué dans quelles circonstances elle est survenue au sein du comité de la Chambre des communes.

Cependant, j'accepte le conseil du légiste comme quoi, dans certaines circonstances, lorsque ce type de problèmes se présentent, l'un des moyens de les corriger consiste à demander aux deux légistes d'apporter les modifications nécessaires de concert.

Je pense que ces corrections de rédaction ne peuvent être apportées par les légistes que lorsqu'il y a consentement unanime des deux chambres. Étant donné que ce consentement unanime n'est peut-être pas envisageable, pour nous assurer que le projet de loi sera corrigé, je pense que prendre un amendement serait beaucoup plus prudent.

**Le sénateur Smith:** Autrement dit, vous préférez emprunter un chemin beaucoup plus compliqué plutôt que de vous engager dans la solution de bonne foi, appropriée et simple que vous a suggérée le légiste?

**Senator Kinsella:** I do not think it is very complicated. I think it is straightforward. It makes the bill look better in terms of the legislative drafting.

This is why we are here. If we did not have a house of review, I suppose that these other techniques could be used. Why do we come to these meetings? That is my opinion.

[Translation]

**Senator Beaudoin:** This document mentions “to correct a drafting error.” It is a clerical error, if I may use the term — I believe the term is used in law faculties. This clerical error can be corrected by both lawyers. Since we are a House of reflection and amendments are allowed, why not do it right now. In my opinion, we should correct this through an amendment. Of course, it will be decided whether it's appropriate to proceed by amendment or through both officers.

[English]

This is very simple. It is one way or the other.

**The Chairman:** The only point I would like to add to that, Senator Beaudoin, and then we will go to a vote on the motion unless someone has something pressing they would like to add, is that my understanding from Mr. Audcent this morning was that direction from this committee to the law clerks can cure it. I do not know where this concept of having to get unanimous consent from the house came into it, Senator Kinsella, but I understood from his evidence that with a direction by the committee to the clerks, if they were both in agreement — and he assured us both were — it would be done.

[Translation]

**Senator Robichaud:** I would like to make sure the correction involved in the Honourable Senator Beaudoin's motion can be made in the way suggested by the legal counsels. I would rather proceed this way than by amendment.

[English]

**Senator Joyal:** I want to be sure that it is on the record, and it was mentioned by the legal adviser of the Senate that, as I understood his testimony this morning, he had the concurrence of the clerk of the other place to do that. I think that, for us, is an important point. If we give instructions and in fact there is no corresponding will in the other place, then of course we will have to advise on the appropriateness of an amendment.

**The Chairman:** On each point that Mr. Audcent addressed, he made it clear that he had the concurrence of the clerk from the other place. I think the record will show that.

**Le sénateur Kinsella:** Je ne pense pas que ce soit tellement plus compliqué. Au contraire, ça me semble assez simple. Et cette solution a le mérite de donner de meilleurs résultats en ce qui concerne la rédaction du projet de loi.

C'est la raison de notre présence ici. Si le Sénat n'existait pas, je suppose que nous pourrions avoir recours à ces autres techniques. Pourquoi venons-nous assister à ces réunions? C'est mon opinion.

[Français]

**Le sénateur Beaudoin:** On indique sur ce document «to correct a drafting error». Il s'agit d'une erreur matérielle, si vous me permettez le terme — je crois que le terme est employé dans les facultés de droit. Cette erreur matérielle peut être corrigée par les deux avocats. Comme nous sommes une Chambre de réflexion et qu'il est permis d'apporter un amendement, pourquoi ne pas le faire tout de suite. À mon avis, nous devrions apporter cette correction par voie d'amendement. Bien sûr, on décidera s'il est approprié de procéder par amendement ou par les deux officiers.

[Traduction]

C'est très simple. Il suffit de choisir l'un ou l'autre.

**Le président:** Le seul point que j'aimerais ajouter à cela, sénateur Beaudoin, et ensuite nous passerons au vote sur la motion à moins que quelqu'un d'autre ne veuille faire un commentaire pressant, est que j'ai cru comprendre ce matin que M. Audcent nous disait qu'il suffisait aux membres du comité de donner instruction aux légistes d'apporter les corrections qui s'imposent pour régler le problème. J'ignore d'où provient cette idée qu'il faille obtenir le consentement unanime des deux chambres, sénateur Kinsella, mais j'ai compris d'après son témoignage qu'il suffisait au comité de donner instruction aux légistes, pourvu que les deux soient d'accord — et il nous a donné l'assurance que c'était le cas — pour que le problème soit réglé.

[Français]

**Le sénateur Robichaud:** J'aimerais m'assurer que la correction visée par la motion de l'honorable sénateur Beaudoin peut être apportée de la façon suggérée par les conseillers juridiques. Je préférerais procéder de cette façon plutôt que par voie d'amendement.

[Traduction]

**Le sénateur Joyal:** Je tiens à préciser pour le compte rendu, et cela nous a été mentionné par le conseiller juridique du Sénat, que comme j'avais cru le comprendre dans son témoignage de ce matin, il a l'accord du légiste de l'autre chambre pour procéder. Je pense qu'il s'agit d'un point important pour nous. Si nous donnons des instructions mais que l'autre chambre n'est pas disposée favorablement à y donner suite, alors dans ce cas il est clair que nous n'avons pas d'autre choix que de prendre un amendement.

**Le président:** Sur chaque point qu'il a fait valoir, M. Audcent a indiqué clairement qu'il avait l'accord du légiste de l'autre chambre. Je pense que la lecture du compte rendu devrait le confirmer.



**Senator Smith:** I do not intend to support the motion of Senator Kinsella because I am satisfied that, based on what we heard from the law clerk — and as Senator Joyal has pointed out, he had a conversation with the clerk of the House of Commons — we do not need to go through a Hampton Court maze when we can walk through a door. I prefer to walk through the door with a simple, bona fide, traditional, correct, proper way to fix it.

**Senator Kinsella:** Senator Smith is referring to the motion proposed by Senator Beaudoin.

**Senator Smith:** I am sorry.

[Translation]

**Senator Rivest:** Did the legal counsel inform us that the Clerk of the House of Commons had agreed that the corrections could be made? In the event that we proceed by amendment, I understand that we could instruct our clerk to go on with the correction. Has the Clerk of the House of Commons been authorized by the House of Commons to make the corrections and respond to the request made by the Clerk of the Senate?

[English]

**The Chairman:** Mr. Audcent's evidence this morning was clear that on each of the errors he indicated were clerical, he had the consent of the clerk of the House of Commons to do this.

**Senator Rivest:** However, did the House of Commons agree to allow the clerk —

**The Chairman:** I am sure the clerk would not do it without the authority.

Senators, we will go to a vote. It is moved by Senator Beaudoin that Bill C-24 be amended in clause 25, at pages 31, 33 and 34, as he has indicated. Do you require that I read it again, senators?

**Hon. Senators:** Dispense.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion?

**Some Hon. Senators:** Yes.

**Some Hon. Senators:** No.

**The Chairman:** I believe the "No's" have it. The motion is defeated.

Senator Robichaud, did you want to say something about that clause?

[Translation]

**Senator Robichaud:** Honourable Senators, I would like us to adopt the alternative suggested this morning by our legal counsel for clause 25, page 31, paragraph 405.1(2)(a).

**Le sénateur Smith:** Je n'ai pas l'intention de donner mon appui à la motion du sénateur Kinsella parce que je suis convaincu, d'après ce que nous a dit le légiste — et le sénateur Joyal vient de renchérir sur le sujet, qu'il a eu une conversation avec le conseiller juridique de la Chambre des communes — alors, pourquoi nous engager dans le labyrinthe crétois alors qu'il suffit de frapper à la bonne porte. Je préfère retenir une solution de bonne foi, traditionnelle, correcte et appropriée pour résoudre ce problème.

**Le sénateur Kinsella:** Le sénateur Smith fait référence à la motion proposée par le sénateur Beaudoin.

**Le sénateur Smith:** Je m'excuse.

[Français]

**Le sénateur Rivest:** Le conseiller juridique nous a-t-il informé que le greffier de la Chambre des communes avait donné son accord à ce que des corrections puissent être apportées? Dans l'hypothèse où nous ne procédons pas par voie d'amendement, je comprends que nous puissions donner instruction à notre greffier d'aller de l'avant avec la correction. Le greffier de la Chambre des communes a-t-il reçu l'autorisation de la Chambre des communes d'apporter les corrections et de concourir à la demande qui lui a été faite par le greffier du Sénat?

[Traduction]

**Le président:** Ce matin, dans son témoignage, M. Audcent a affirmé clairement que pour chacune des erreurs qu'il a qualifiées d'erreur d'écriture, il avait obtenu l'accord du légiste de la Chambre des communes en vue d'apporter des corrections.

**Le sénateur Rivest:** Oui, mais est-ce que la Chambre des communes a accepté que le légiste...

**Le président:** Je suis persuadé que le légiste n'agirait pas sans avoir obtenu au préalable l'autorisation.

Le sénateurs, nous allons voter. Le sénateur Beaudoin propose que le projet de loi C-24 soit modifié à l'article 25, pages 31, 33 et 34, comme il l'a indiqué. Est-il nécessaire que je lise de nouveau cette motion, sénateurs?

**Hon. sénateurs:** Dispense accordée.

**Le président:** Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

**Des voix:** Oui.

**Des voix:** Non.

**Le président:** Je crois que les «non» l'emportent. La motion est rejetée.

Le sénateur Robichaud, voulez-vous dire quelque chose au sujet de cet article?

[Français]

**Le sénateur Robichaud:** Honorables sénateurs, j'aimerais que l'on adopte l'alternative suggérée ce matin par notre conseiller juridique relativement à la clause 25, page 31, section 405.1(2)a).

[English]

To correct the reference to subparagraph 405.3(2)(b)(ii) in the French version to 405.3(2)(b)(i), as in the English version.

[Translation]

**Senator Robichaud:** This is the correction that was suggested. I understand that the Honourable Senator Beaudoin's motion addressed several corrections. However, this reference only applies, firstly, to clause 25, page 31.

**Senator Beaudoin:** If I may, Senator Robichaud, there are of course two possibilities. The experts indicated this very clearly, and I trust their evidence. We can proceed with an amendment or through the two officers. We just have to choose one of the two alternatives. For the benefit of equality in both languages, I would prefer proceeding by amendment. If this alternative does not gain a majority, then so be it.

[English]

**The Chairman:** While you are looking at that, Senator Robichaud, Senator Prud'homme has just drawn to my attention that we have a delegation present from the Kingdom of Bahrain, including the president of the upper house, Dr. Faisal Al-Mousawi — and we welcome you. I understand you are on your way to meet with the Speaker for lunch?

**Senator Prud'homme:** Yes.

**The Chairman:** Welcome, gentlemen.

[Translation]

**Senator Robichaud:** Senator Beaudoin tabled a motion we voted on. The purpose of this motion was to make certain corrections by amendment. To simplify the procedure, I suggest, for clause 25, that the corrections proposed by Senator Beaudoin be made through an order to the counsel, as suggested this morning.

**Senator Beaudoin:** But we have already voted.

[English]

**The Chairman:** Senators, we could just carry on. The motion has been defeated. At the end of the clause-by-clause consideration of the bill, if there is a motion to direct the clerks with respect to any of the clauses that we have passed over, they will stand as they are, with directions in some cases. I do not think we would be pre-empted at the end from giving directions to change it even though we stood the clause.

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Senators, is it agreed that clause 25 be stood until the end of the proceeding?

[Traduction]

En vue de corriger la référence au sous-alinéa 405.3(2)b)(ii) dans la version française en la remplaçant par 405.3(2)(b)(i), comme dans la version anglaise.

[Français]

**Le sénateur Robichaud:** Voilà la correction qui avait été suggérée. Je comprends que la motion de l'honorable sénateur Beaudoin adressait plusieurs corrections. Toutefois, cette référence ne s'applique, dans un premier temps, qu'à la clause 25, page 31.

**Le sénateur Beaudoin:** Si vous me le permettez, sénateur Robichaud, il y a bien sûr deux possibilités. Les experts l'ont indiqué très clairement, et j'ai confiance en leur témoignage. Nous avons la possibilité de procéder par voie d'amendement ou par l'entremise des deux officiers. Il suffit de choisir l'une des deux alternatives. Au profit de l'égalité des deux langues, je préférerais procéder par voie d'amendement. Si cette alternative ne fait pas la majorité, qu'il en soit ainsi.

[Traduction]

**Le président:** Pendant que vous examinez cela, sénateur Robichaud, le sénateur Prud'homme vient de m'informer que nous avons la visite d'une délégation du Bahreïn, y compris du président de la chambre haute, le Dr Faisal Al-Mousawi — nous vous souhaitons la bienvenue. Je crois comprendre que vous avez rendez-vous avec le Président de la Chambre pour le lunch?

**Le sénateur Prud'homme:** Oui.

**Le président:** Vous êtes les bienvenus, messieurs.

[Français]

**Le sénateur Robichaud:** Le sénateur Beaudoin a déposé une motion sur laquelle nous avons voté. Cette motion visait à apporter certaines corrections par voie d'amendement. Afin de simplifier la procédure, je propose, relativement à l'article 25, que les corrections proposées par le sénateur Beaudoin soient apportées par voie d'instruction au conseiller, tel que proposé ce matin.

**Le sénateur Beaudoin:** Mais nous avons déjà voté.

[Traduction]

**Le président:** Sénateurs, nous pouvons tout simplement poursuivre. La motion a déjà été rejetée. À la fin de l'étude article par article du projet de loi, si nous avons une motion visant à donner instruction aux légistes de modifier l'un ou l'autre des articles que nous avons déjà passés, ils seront reportés tels quels, avec les instructions dans certains cas. Je ne pense pas que cela nous empêche, à la toute fin, de donner des instructions relativement à leur modification, même si nous avons réservé l'article.

**Hon. sénateurs:** D'accord.

**Le président:** Sénateurs, êtes-vous d'accord pour réserver l'étude de l'article 25 jusqu'à la fin de l'audience?



**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Honourable senators, shall clauses 26 to 30, pages 35, 36 and 37 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clauses 31 to 35, pages 37 to 39, carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clauses 36 to 40, pages 39 to 60, carry?

**Senator Joyal:** I would like to register my division on clause 40 on page 40. That is, of course, the clause that establishes the threshold.

**The Chairman:** So noted. Honourable senators, they are carried on division.

Senators, shall clauses 41 to 45 carry, pages 60 to 63?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clauses 46 to 50, pages 63 to 65, carry?

**Senator Kinsella:** On division.

**The Chairman:** On division.

Shall clauses 51 to 55, pages 65 to 66, carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Agreed.

Shall clauses 56 to 60, pages 66 to 98, carry?

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chairman:** On division.

Shall clauses 61 to 65, pages 98 to 100, carry?

**Senator Baker:** I want to register my very strong objection to this. I think a seven-year period for a summary conviction violates section 7 of the Charter. I would strongly advise the government to change this to allow the Criminal Code provisions to apply, as they should apply under section 34 of the Interpretation Act.

It would be quite simple, Mr. Chairman, to have a provision here for 18 months, as it always was in the case of summary conviction, and then to proceed indictably with no limitation, as is the law. However, to expect someone, some member of Parliament or some auditor to be held liable seven years after some simple mistake is unprecedented in Canadian legislation and, quite frankly, makes no sense at all.

The other issue is that there is no clear direction from the government. We have other legislation on the books that has similar wording without the seven years. There is confusion in the

**Hon. sénateurs:** D'accord.

**Le président:** Honorables sénateurs, les articles 26 à 30, pages 35, 36 et 37 sont-ils adoptés?

**Hon. sénateurs:** D'accord.

**Le président:** Les articles 31 à 35, pages 37 à 39, sont-ils adoptés?

**Hon. sénateurs:** D'accord.

**Le président:** Les articles 36 à 40, pages 39 à 60, sont-ils adoptés?

**Le sénateur Joyal:** J'aimerais enregistrer ma dissidence concernant l'article 40 à la page 40. Il s'agit de l'article qui fixe le seuil.

**Le président:** J'en prends bonne note. Honorables sénateurs, les articles sont adoptés avec dissidence.

Les sénateurs, les articles 41 à 45, pages 60 à 63 sont-ils adoptés?

**Hon. sénateurs:** D'accord.

**Le président:** Les articles 46 à 50, pages 63 à 65, sont-ils adoptés?

**Le sénateur Kinsella:** Avec dissidence.

**Le président:** Avec dissidence.

Les articles 51 à 55, pages 65 à 66, sont-ils adoptés?

**Hon. sénateurs:** D'accord.

**Le président:** D'accord.

Les articles 56 à 60, pages 66 à 98, sont-ils adoptés?

**Some Hon. sénateurs:** Avec dissidence.

**Le président:** Avec dissidence.

Les articles 61 à 65, pages 98 à 100, sont-ils adoptés?

**Le sénateur Baker:** Je tiens à enregistrer ma très ferme objection à cet article. À mon avis, une période de sept ans pour une procédure sommaire contrevient à l'article 7 de la Charte. Je demande instamment au gouvernement de modifier cet article afin de permettre aux dispositions du Code criminel de s'appliquer, comme elles le devraient normalement en vertu de l'article 34 de la Loi d'interprétation.

Il serait très simple, monsieur le président, d'adopter une disposition prévoyant une période de dix-huit mois, comme c'est habituellement le cas avec les procédures sommaires, et puis de procéder à la mise en accusation sans aucune restriction, comme c'est prévu dans la loi. Toutefois, s'attendre à ce qu'une personne, un député ou un vérificateur quelconque soit tenu responsable durant sept ans pour une simple erreur est sans précédent dans la législation canadienne, et soit dit en toute sincérité, ça n'a aucun sens.

L'autre problème est que le gouvernement n'a pas donné d'orientation claire. Nous avons été saisis d'autres mesures législatives qui comportent un libellé semblable sans qu'il soit

courts with no direction from the government as to what it means, that is, the required knowledge of the commissioner in order to bring a charge under the act.

The bottom line is that this should have allowed, as other legislation does, for the application of the Criminal Code, which makes a distinction between summary conviction offences and indictable offences. I just want to register my strong objection to it and I would suggest that it be passed on division.

**Senator Beaudoin:** May I ask a question of Senator Baker? Is it section 7 as interpreted in the B.C. Motor Vehicle Act, on the question of the charge?

**Senator Baker:** Yes.

**Senator Beaudoin:** I am inclined to agree with you entirely

**Senator Baker:** I would say it is an infringement of section 7 because fundamental justice in this case applies. If a charge is brought on summary conviction, all of our case law is based on the six-month principle, given that you have a relatively insignificant offence in which someone's entitlement to their justifiable rights, to basic justice, within that period of time is clearly outlined. The six months is there for summary conviction offences.

To complicate matters, in the Interpretation Act, it says, "To the extent as otherwise provided in an enactment," which is an act of Parliament, "the Criminal Code will apply for summary conviction and indictable offences."

Well, here we have a provision that provides otherwise. I can tell the committee that this has been done twice before. One is the Environmental Contaminants Act, and the other is the Fisheries Act. That was done because it takes a longer time for investigators to investigate an offence concerning deleterious substances in rivers. That was basically the reason.

Here we have the department saying that it takes seven years to find out if someone has made a clerical error and can thereby be charged, or a candidate has made an error — seven years for a summary conviction offence. They could have simply said, "Okay, let us make it 8 months," or the 18 months that was already there, but what was already there was not sufficient. It denied the principle of indictable offences under the act, because

assorti de cette période de sept années. L'absence de directives claires de la part du gouvernement risque de semer la confusion dans les tribunaux sur le sens à donner à cette disposition, c'est-à-dire, que les faits doivent avoir été portés à la connaissance du commissaire pour que l'on puisse porter une accusation en vertu de la loi.

Tout compte fait, cette disposition aurait dû permettre, à l'instar des autres lois, l'application du Code criminel, qui établit la distinction entre les infractions punissables par voie de déclaration sommaire de culpabilité et les actes criminels. Je veux seulement que l'on enregistre ma ferme objection à l'adoption de cet article et que je suggère qu'il soit adopté avec dissidence.

**Le sénateur Beaudoin:** Puis-je poser une question au sénateur Baker? S'agit-il de l'article 7 tel qu'il est interprété dans la *B.C. Motor Vehicle Act*, sur la question de la mise en accusation?

**Le sénateur Baker:** Oui, en effet.

**Le sénateur Beaudoin:** Je suis enclin à être entièrement d'accord avec vous.

**Le sénateur Baker:** Je crois que cela contrevient à l'article 7 parce que c'est la justice fondamentale qui s'applique dans ce cas. Si une accusation est portée par voie de déclaration sommaire de culpabilité, toute notre jurisprudence est fondée sur le principe de la période de six mois, pourvu qu'il s'agisse d'une infraction relativement mineure, période au cours de laquelle les droits à la justice la plus élémentaire sont décrits avec précision. La période de six mois est prévue pour les infractions punissables par voie de déclaration sommaire de culpabilité.

Pour compliquer les choses, la Loi d'interprétation stipule que, sauf disposition contraire du texte créant l'infraction, ce texte étant une loi adoptée par le Parlement, les dispositions du Code criminel relatives aux actes criminels s'appliquent aux actes criminels, et celles qui portent sur les infractions punissables sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire s'appliquent à toutes les autres infractions créées par le texte.

Dans le cas qui nous occupe, il existe une disposition contraire. Je suis en mesure d'informer le comité que deux dispositions de ce type existent. La première figure dans la Loi sur les contaminants de l'environnement et l'autre dans la Loi sur les pêches. Le législateur a pris cette décision parce qu'il faut beaucoup de temps aux enquêteurs pour faire enquête sur une infraction concernant le déversement de substances dangereuses dans une rivière. C'est essentiellement la raison d'être de cette disposition.

Dans le cas présent, le ministère déclare qu'il faut sept ans avant de déterminer si une personne a fait une erreur administrative et si, par conséquent, on peut porter des accusations, ou si un candidat a fait une erreur — sept ans pour une infraction punissable sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire. Mais, on aurait pu dire simplement: «Inscrivons une période de 8 mois» ou alors la période de



the 18 months applied to summary conviction and indictable offences. Is that not correct, Mr. Sprague? Yes.

**Senator Beaudoin:** I would agree with you.

**Senator Baker:** It is an objection, but we will leave it.

**Senator Andreychuk:** I want a clarification. I follow your reasoning, and it is compelling, and it obviously points out why this bill needs to be studied. What would you have in there? Would you just remove the seven years?

**Senator Baker:** Yes, of course I would remove the seven years. The seven years is put in there because the other two acts of Parliament are not working in the courts.

**Senator Andreychuk:** I understand that.

**Senator Baker:** The seven years that was put in as a limitation is not in the other acts. They should have left it the way it was, except to say, "18 months from the time the alleged offence is committed," which was in the original act for summary conviction offences. Every time they go to court, they have to specify. "How are you proceeding, summarily or indictably?" They say, in the cases I have seen, "We are proceeding summarily." They could have the provisions of the Criminal Code relating to indictable offences, which have no time limit. If you have a serious offence in which someone has defied the act in a terrible way, with contributions, say, or accepting money, why should there be any limitation on that? There is no limitation on any other act of Parliament if it is indictable; here it places a limitation on it, but what is worse, it places a seven-year limitation on summary conviction offences.

**Senator Andreychuk:** It should be the ordinary way.

**Senator Baker:** Yes, it should be. Why not have the Criminal Code apply rather than this?

**Senator Joyal:** The onus is heavier than in the Criminal Code.

**Senator Andreychuk:** I wanted to be sure we were thinking the same way.

**Senator Kinsella:** In terms of process, could the question be called from where we left off, up to the top of page 99, not including 63.1?

18 mois qui s'y trouve déjà, mais ce qui était déjà stipulé était insuffisant. En effet, cette disposition entre en contradiction avec le principe des actes criminels prévus par la loi, parce que la période de 18 mois s'appliquait aux infractions punissables sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire et aux actes criminels. Est-ce exact, monsieur Sprague? Oui.

**Le sénateur Beaudoin:** Je suis d'accord avec vous.

**Le sénateur Baker:** C'est une objection, mais nous allons passer outre.

**Le sénateur Andreychuk:** Je voudrais des précisions. Je suis votre raisonnement, et il est convaincant, et il constitue une raison de plus en faveur d'un examen plus approfondi de ce projet de loi. Que mettriez-vous à la place? Vous contenteriez-vous d'enlever la période de sept ans?

**Le sénateur Baker:** Oui, bien entendu, j'enlèverais la période de sept ans. Ce délai a été inscrit dans la loi parce les deux autres lois adoptées par le Parlement ne donnent pas de bons résultats devant les tribunaux.

**Le sénateur Andreychuk:** Je peux comprendre cela.

**Le sénateur Baker:** Le délai de sept ans qui a été inscrit dans la loi à titre de période de prescription ne figure pas dans les autres lois. On aurait dû laisser les choses comme elles étaient, sauf que l'on aurait dû dire, «18 mois à partir du moment où l'infraction présumée a été commise», qui est la formulation qui se trouvait dans la loi existante pour les infractions punissables sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire. Chaque fois qu'ils vont défendre leur cause devant un tribunal, ils doivent le préciser. Comment avez-vous l'intention de procéder, par voie de mise en accusation ou par procédure sommaire? Dans les affaires ayant été portées à ma connaissance, on a répondu: «Par procédure sommaire.» On pourrait dire que ce sont les dispositions du Code criminel relatives aux actes criminels qui s'appliquent, et elles ne sont assorties d'aucune limite temporelle. Dans le cas d'une infraction grave, par exemple, si une personne a affreusement défié la loi par des contributions ou encore en acceptant de l'argent, pourquoi devrait-on imposer des restrictions temporelles? Il n'y a aucune limite dans aucune autre loi adoptée par le Parlement, s'il s'agit d'un acte criminel; dans le cas présent, on impose une restriction, et ce qui aggrave encore les choses, il s'agit d'une restriction en ce qui concerne les infractions punissables sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire.

**Le sénateur Andreychuk:** Il faudrait procéder de la manière habituelle.

**Le sénateur Baker:** Oui, en effet. Pourquoi ne pas stipuler que le Code criminel s'applique plutôt que cette disposition contraire?

**Le sénateur Joyal:** Le fardeau est plus lourd que ce qui est prévu dans le Code criminel.

**Le sénateur Andreychuk:** Je voulais seulement m'assurer que nous voyons les choses du même oeil.

**Le sénateur Kinsella:** Pour en revenir au processus, est-ce que la question pourrait être amenée à partir de là où nous nous étions arrêtés, en haut de la page 99, à l'exclusion de 63.1?

**The Chairman:** Okay. We will do that one on division?

**Senator Kinsella:** Yes.

**The Chairman:** Honourable senators, shall clauses 61 to 63, pages 98 to 99, carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** That was clauses 61 to 63, pages 98 to 99, not including 63.1, which is the one you are worried about. I will do it again, honourable senators. Are clauses 61 to 63 carried?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Is clause 63.1 carried on division?

**Senator Kinsella:** No, we are asking for a recorded vote.

**The Chairman:** We want a recorded vote on clause 63.1, page 99. The clerk is preparing for a recorded vote.

**Senator Baker:** You are not correct in the 63.1; it is actually 63(1) that we are talking about. We are talking about section 514(1) of the act — the impugned act, in this case. The 63.1 is a different clause.

**The Chairman:** Honourable senators, we need to go back to 61 and 62; I will ask your indulgence to go back and redo 61 to 65. Honourable senators, are clauses 61 and 62 carried?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Is clause 63 carried? I believe you will ask for a recorded vote, Senator Kinsella.

**Senator Kinsella:** On clause 63(1).

**The Chairman:** That will be clause 63. Do you want a recorded vote?

**Senator Kinsella:** Yes.

**The Chairman:** It starts with me.

**Ms. Marcy Zlotnick, Clerk of the Committee:** The Honourable Senator Furey?

**The Chairman:** Carry.

**Ms. Zlotnick:** The Honourable Senator Andreychuk?

**Senator Andreychuk:** No.

**Ms. Zlotnick:** The Honourable Senator Baker?

**Senator Baker:** No.

**Ms. Zlotnick:** The Honourable Senator Beaudoin?

**Senator Beaudoin:** No.

**Ms. Zlotnick:** The Honourable Senator Bryden?

**Senator Bryden:** Yes.

**Ms. Zlotnick:** The Honourable Senator Cools?

**Le président:** Très bien. Nous allons adopter celui-ci avec dissidence?

**Le sénateur Kinsella:** Oui.

**Le président:** Honorables sénateurs, les articles 61 à 63, pages 98 à 99, sont-ils adoptés?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Il s'agissait des articles 61 à 63, pages 98 à 99, à l'exception de 63.1, qui est l'article qui vous préoccupe. Je vais reprendre, honorables sénateurs. Les articles 61 à 63 sont-ils adoptés?

**Hon. sénateurs:** D'accord.

**Le président:** L'article 63.1 est-il adopté avec dissidence?

**Le sénateur Kinsella:** Non, nous voulons procéder à un vote par appel nominal.

**Le président:** Donc, nous voulons un vote par appel nominal sur l'article 63.1, page 99. La greffière se prépare pour le vote par appel nominal.

**Le sénateur Baker:** Vous faites erreur, il ne s'agit pas de l'article 63.1; mais plutôt du paragraphe 63(1). Donc, il s'agit bien du paragraphe 514(1) de la loi — la loi à laquelle on reproche quelque chose, en l'occurrence. Quant à l'article 63.1, il parle de tout autre chose.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous devons revenir en arrière aux articles 61 et 62; je vais faire appel à votre indulgence et vous demander de revenir aux articles 61 à 65. Honorables sénateurs, les articles 61 et 62 sont-ils adoptés?

**Some Hon. sénateurs:** D'accord.

**Le président:** L'article 63 est-il adopté? Je suppose que vous allez demander un vote par appel nominal, sénateur Kinsella?

**Le sénateur Kinsella:** Sur le paragraphe 63(1).

**Le président:** Donc, sur l'article 63. Voulez-vous un vote par appel nominal?

**Le sénateur Kinsella:** Oui.

**Le président:** Je vais commencer.

**Mme Marcy Zlotnick, greffière du comité:** Honorable sénateur Furey?

**Le président:** D'accord.

**Mme Zlotnick:** Honorable sénateur Andreychuk?

**Le sénateur Andreychuk:** Non.

**Mme Zlotnick:** Honorable sénateur Baker?

**Le sénateur Baker:** Non.

**Mme Zlotnick:** Honorable sénateur Beaudoin?

**Le sénateur Beaudoin:** Non.

**Mme Zlotnick:** Honorable sénateur Bryden?

**Le sénateur Bryden:** Oui.

**Mme Zlotnick:** Honorable sénateur Cools?



**Senator Cools:** Abstain.

**Ms. Zlotnick:** The Honourable Senator Joyal?

**Senator Joyal:** Carry.

**Ms. Zlotnick:** The Honourable Senator Kinsella?

**Senator Kinsella:** No.

**Ms. Zlotnick:** The Honourable Senator Pearson?

**Senator Pearson:** Carry.

**Ms. Zlotnick:** The Honourable Senator Rivest?

**Senator Rivest:** No.

**Ms. Zlotnick:** The Honourable Senator Robichaud?

**Senator Robichaud:** Carry.

**Ms. Zlotnick:** The Honourable Senator Smith?

**Senator Smith:** Carry.

**Ms. Zlotnick:** Six carried, five negated, one abstention.

**The Chairman:** The clause is carried.

Honourable senators, shall clauses 63.1 to 65, pages 99 to 100, carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clauses 66 to 70, pages 100 to 102, carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clauses 71 to 75, pages 102 to 106, carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** We will revert to clause 25; we stood clause 25. Senator Robichaud?

[Translation]

**Senator Robichaud:** I propose that instruction be given to the legal counsels for the changes proposed by Senator Beaudoin to clause 25, that is, on pages 31, 33 and 34, to be made.

[English]

**The Chairman:** Senator Robichaud is moving that the proposed changes, the committee direct the clerk to —

**Senator Cools:** They are not changes but clerical corrections.

**The Chairman:** — the committee direct the clerk to make the corrections suggested by Senator Beaudoin. Do we need to read them out?

**Hon. Senators:** No.

**Senator Cools:** No, but I want us to be sure that we are not altering the bill substantially in any way. I think the words that we should be using here are “to make the corrections of the clerical

**Le sénateur Cools:** Je m’abstiens.

**Mme Zlotnick:** Honorable sénateur Joyal?

**Le sénateur Joyal:** D’accord.

**Mme Zlotnick:** Honorable sénateur Kinsella?

**Le sénateur Kinsella:** Non.

**Mme Zlotnick:** Honorable sénateur Pearson?

**Le sénateur Pearson:** D’accord.

**Mme Zlotnick:** Honorable sénateur Rivest?

**Le sénateur Rivest:** Non.

**Mme Zlotnick:** Honorable sénateur Robichaud?

**Le sénateur Robichaud:** D’accord.

**Mme Zlotnick:** Honorable sénateur Smith?

**Le sénateur Smith:** D’accord.

**Mme Zlotnick:** Six pour, cinq contre, une abstention.

**Le président:** L’article est adopté.

Honorables sénateurs, les articles 63.1 à 65, pages 99 à 100, sont-ils adoptés?

**Hon. sénateurs:** D’accord.

**Le président:** Les articles 66 à 70, pages 100 à 102, sont-ils adoptés?

**Hon. sénateurs:** D’accord.

**Le président:** Les articles 71 à 75, pages 102 à 106, sont-ils adoptés?

**Hon. sénateurs:** D’accord.

**Le président:** Nous allons revenir à l’article 25; nous avons réservé l’étude de l’article 25. Sénateur Robichaud?

[Français]

**Le sénateur Robichaud:** Je propose qu’une instruction soit donnée aux conseillers juridiques pour que les changements proposés par le sénateur Beaudoin à l’article 25, soit aux pages 31, 33 et 34 soient apportés.

[Traduction]

**Le président:** Le sénateur Robichaud propose que les changements proposés, c’est-à-dire que le comité donne instruction aux conseillers juridiques de...

**Le sénateur Cools:** Il ne s’agit pas de changements, mais de corrections de rédaction.

**Le président:** ... donc, que le comité donne instruction au légiste d’apporter les corrections suggérées par le sénateur Beaudoin. Dois-je en faire lecture?

**Hon. sénateurs:** Non.

**Le sénateur Cools:** Non, mais je veux m’assurer que nous ne modifions pas le projet de loi de façon substantielle. Je pense que les mots que nous devrions utiliser ici sont: «apporter les

errors,” because I think the intention of the motion is to essentially allow these corrections to happen on the premise that they are not substantive. I think the committee is accepting the position that these are misprints. To my mind, they are errors in production — when they take the documents from the various ministries and get them ready in the House of Commons for printing. I see this as an error in that process and I am treating it that way. I want it to be crystal clear that it is a correction of mistakes that were made somewhere along the line. They are typos almost, misprints.

**Senator Kinsella:** The opposition does not believe they are simply clerical errors. We will be voting against it, so on division.

**The Chairman:** Senator Robichaud, can you move the motion once again?

**Senator Robichaud:** I move that instructions be given to the law clerk to make the clerical corrections that were identified by the Honourable Senator Beaudoin to clause 25 in his motion.

**The Chairman:** Honourable senators, all in favour of the motion?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Kinsella:** On division.

**The Chairman:** Carried on division.

Honourable senators, is it your pleasure that clause 25 shall carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Kinsella:** On division.

**The Chairman:** Carried on division.

Shall the title carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Is it agreed that this bill be adopted without amendment?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Kinsella:** On division.

**The Chairman:** Carried on division. Is it agreed that this bill be reported at the next sitting of the Senate?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Cools:** Could we put two lines into the report — not to take the time of the committee — in respect of Senator Baker's concern and Senator Joyal's? You do not want to?

**The Chairman:** No, I think it is in the record. Senator Baker is in the record.

corrections aux erreurs d'écriture», parce que je pense que la motion repose essentiellement sur le principe qu'il ne s'agit pas de corrections de fond. Je pense que le comité accepte la position voulant qu'il s'agit d'erreurs typographiques. À mon avis, ces erreurs sont commises lors de la production — c'est-à-dire au moment où ces documents circulent entre les divers ministères lorsqu'on les prépare en vue de les déposer à la Chambre des communes pour l'impression. Je considère qu'il s'agit d'une erreur introduite par le processus et je la traite comme telle. Je tiens à ce qu'il soit clairement précisé pour le compte rendu que nous procédons à la correction d'erreurs qui ont été commises quelque part durant le processus. Ce sont des erreurs typographiques, tout au plus des coquilles.

**Le sénateur Kinsella:** L'opposition n'est pas convaincue qu'il s'agit de simples erreurs d'écriture. Nous allons voter contre, donc avec dissidence.

**Le président:** Sénateur Robichaud, pourriez-vous présenter cette motion encore une fois?

**Le sénateur Robichaud:** Je propose que l'on donne instruction au conseiller juridique d'apporter à l'article 25 les corrections d'écriture mentionnées par l'honorable sénateur Beaudoin dans la motion qu'il a présentée.

**Le président:** Honorables sénateurs, tous ceux qui sont en faveur?

**Des voix:** D'accord.

**Le sénateur Kinsella:** Avec dissidence.

**Le président:** Adopté avec dissidence.

Honorables sénateurs, vous plaî-t-il d'adopter l'article 25?

**Des voix:** D'accord.

**Le sénateur Kinsella:** Avec dissidence.

**Le président:** Adopté avec dissidence.

Le titre est-il adopté?

**Hon. sénateurs:** D'accord.

**Le président:** Êtes-vous d'accord pour adopter ce projet de loi sans amendement?

**Des voix:** D'accord.

**Le sénateur Kinsella:** Avec dissidence.

**Le président:** Adopté avec dissidence. Êtes-vous d'accord pour que ce projet de loi soit reporté jusqu'à la prochaine réunion du Sénat?

**Hon. sénateurs:** D'accord.

**Le sénateur Cools:** Pourrions-nous inclure deux lignes dans notre rapport — sans vouloir prendre le temps du comité — pour mentionner les inquiétudes qu'entretennent le sénateur Baker et le sénateur Joyal? Vous ne voulez pas?

**Le président:** Non, je pense que ces inquiétudes figurent dans le compte rendu. La déclaration du sénateur Baker est notée au compte rendu.



**Senator Baker:** Senator Joyal is in the record as well as being against clause 40.

**Senator Bryden:** I want to be sure that the direction to the law clerk is also to make the changes to the other proposed sections. Have we done that?

**Some Hon. Senators:** No.

**Senator Bryden:** At what stage do we do that, or do we do it at all?

**The Chairman:** I do not think there is anything to change. The other was a stylistic difference, and it does not need any changing.

**Senator Bryden:** For clarification, all the ones that were clerical were in Senator Beaudoin's amendment?

**The Chairman:** Yes.

**Senator Bryden:** Thank you.

**The Chairman:** Thank you, honourable senators, for your patience.

The committee adjourned.

**Le sénateur Baker:** Le sénateur Joyal a précisé pour le compte rendu qu'il n'était pas d'accord avec l'article 40.

**Le sénateur Bryden:** Je tiens à m'assurer que les instructions qui seront données au conseiller juridique viseront aussi à apporter les modifications nécessaires aux autres articles proposés. Avons-nous pris soin de cela?

**Des voix:** Non.

**Le sénateur Bryden:** À quel moment devons-nous faire cela, ou est-ce absolument nécessaire?

**Le président:** Je ne pense pas qu'il y ait quoi que ce soit d'autre à modifier. L'autre erreur portait sur une variante stylistique, et elle n'entraîne aucune modification.

**Le sénateur Bryden:** Pour plus de précision, toutes les corrections d'écriture ont été mentionnées dans l'amendement du sénateur Beaudoin?

**Le président:** C'est exact.

**Le sénateur Bryden:** Merci.

**Le président:** Merci, honorables sénateurs, de votre patience.

La séance est levée.

*Officials from Elections Canada:*

Jean-Pierre Kingsley, Chief Electoral Officer;  
Diane R. Davidson, Deputy Chief Electoral Officer and Chief Legal Counsel;  
Janice Vézina, Senior Director of Election Financing;  
James Sprague, Senior Practitioner and General Counsel.

**Wednesday, June 18, 2003**

*from Democracy Watch:*

Aaron Freeman, Board Member and Chair of the Money in Politics Coalition.

*from the Canadian Council of Chief Executives:*

David Stewart-Patterson, Executive Vice-President.

*Officials from the Privy Council Office:*

Stéphane Perrault, Senior Privy Council Officer/Counsel;

Michèle René de Cotret, Senior Privy Council Officer/Counsel.

*from the Senate of Canada:*

Mark Audcent, Law Clerk and Parliamentary Counsel;

Michel Patrice, Parliamentary Counsel.

**Thursday, June 19, 2003**

*from the Senate of Canada:*

Mark Audcent, Law Clerk and Parliamentary Counsel;

Michel Patrice, Parliamentary Counsel.

*Official from the Privy Council Office:*

Michèle René de Cotret, Senior Privy Council Officer/Counsel.

*Official from Elections Canada:*

James Sprague, Senior Practitioner and General Counsel.

*Hauts fonctionnaires d'Élections Canada:*

Jean-Pierre Kingsley, directeur général des élections;

Diane R. Davidson, sous-directrice générale des élections et première conseillère juridique;

Janice Vézina, directrice principale du financement des élections;

James Sprague, juriste-expert et conseiller juridique.

**Le mercredi 18 juin 2003**

*De Démocratie en surveillance:*

Aaron Freeman, membre du conseil d'administration et président de la Money in Politics Coalition.

*Du Conseil canadien des chefs d'entreprise:*

David Stewart-Patterson, vice-président directeur.

*Hauts fonctionnaires du Bureau du Conseil privé:*

Stéphane Perrault, agent principal du Bureau du Conseil privé/conseiller;

Michèle René de Cotret, agent principal du Bureau du Conseil privé/conseillère.

*Du Sénat du Canada:*

Mark Audcent, légiste et conseiller parlementaire;

Michel Patrice, conseiller parlementaire.

**Le jeudi 19 juin 2003**

*Du Sénat du Canada:*

Mark Audcent, légiste et conseiller parlementaire;

Michel Patrice, conseiller parlementaire.

*Haut fonctionnaire du Bureau du Conseil privé:*

Michèle René de Cotret, agente principale du Bureau du Conseil privé/conseillère.

*Haut fonctionnaire d'Élections Canada:*

James Sprague, juriste-expert et conseiller juridique.





*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Communication Canada – Publishing  
Ottawa, Ontario K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Communication Canada – Édition  
Ottawa (Ontario) K1A 0S9

#### APPEARING

**Tuesday, June 17, 2003**

The Honourable Don Boudria, P.C., M.P., Minister for Elections Canada.

#### WITNESSES

**Tuesday, June 17, 2003**

*Official from the Treasury Board of Canada, Secretariat:*

Aaron Allen, Manager, Other Statutory Plans, Pensions and Benefits Sector, Human Resources Management Office.

*Official from the Privy Council Office:*

Matthew Lynch, Privy Council Officer, Legislation and House Planning/Counsel.

*Officials from the Privy Council Office:*

Kathy O'Hara, Deputy Secretary to the Cabinet (Machinery of Government);

Michèle René de Cotret, Senior Privy Council Officer/Counsel;

Stéphane Perrault, Senior Privy Council Officer/Counsel.

*From the House of Commons:*

Alexa McDonough, M.P.

#### COMPARAÎT

**Le mardi 17 juin 2003**

L'honorable Don Boudria, c.p., député, ministre responsable d'Élections Canada.;

#### TÉMOINS

**Le mardi 17 juin 2003**

*Haut fonctionnaire du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada:*

Aaron Allen, gestionnaire, Autres régimes statutaires, Secteur des pensions et avantages sociaux, Bureau de la gestion des ressources humaines.

*Haut fonctionnaire du Bureau du Conseil privé:*

Matthew Lynch, agent du Conseil privé, Législation et planification parlementaire/conseiller.

*Hauts fonctionnaires du Bureau du Conseil privé:*

Kathy O'Hara, sous-secrétaire du Cabinet (Appareil gouvernemental);

Michèle René de Cotret, agente principale du Bureau du Conseil privé/conseillère;

Stéphane Perrault, agent principal du Bureau du Conseil privé/conseiller.

*De la Chambre des communes:*

Alexa McDonough, députée.

24  
L32

Government  
Publications



Second Session  
Thirty-seventh Parliament, 2002-03

Deuxième session de la  
trente-septième législature, 2002-2003

## SENATE OF CANADA

---

## SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Legal and Constitutional Affairs

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chair:*

The Honourable GEORGE J. FUREY

---

*Président:*

L'honorable GEORGE J. FUREY

---

Thursday, September 25, 2003  
Thursday, October 2, 2003

---

Le jeudi 25 septembre 2003  
Le jeudi 2 octobre 2003

---

Issue No. 14

Fascicule n° 14

**First meeting on:**

Bill S-9, An Act to honour  
Louis Riel and the Metis People

**First meeting on:**

Bill C-35, An Act to amend the  
National Defence Act  
(remuneration of military judges)

---

WITNESSES:

(See back cover)

**Première réunion concernant:**

Le projet de loi S-9, Loi visant à honorer  
Louis Riel et le peuple métis

**Première réunion concernant:**

Le projet de loi C-35, Loi modifiant la  
Loi sur la défense nationale  
(rémunération des juges militaires)

---

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

SEP 11 2003



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable George J. Furey, *Chair*

The Honourable Gérard-A. Beaudoin, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Downe
Baker, P.C.	Joyal, P.C.
Bryden	Kenny
Buchanan, P.C.	* Lynch-Staunton
* Carstairs, P.C.	(or Kinsella)
(or Robichaud, P.C.)	Nolin
Cools	Pearson

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Buchanan, P.C. substituted for that of the Honourable Senator Kinsella (*July 2, 2003*).

The name of the Honourable Senator Nolin substituted for that of the Honourable Senator Rivest (*July 2, 2003*).

The name of the Honourable Senator Jaffer substituted for that of the Honourable Senator Robichaud, P.C. (*July 21, 2003*).

The name of the Honourable Senator Kenny substituted for that of the Honourable Senator Jaffer (*October 2, 2003*).

The name of the Honourable Senator Downe substituted for that of the Honourable Senator Smith (*October 2, 2003*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Président:* L'honorable George J. Furey

*Vice-président:* L'honorable Gérard-A. Beaudoin

et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk	Downe
Baker, c.p.	Joyal, c.p.
Bryden	Kenny
Buchanan, c.p.	* Lynch-Staunton
* Carstairs, c.p.	(ou Kinsella)
(ou Robichaud, c.p.)	Nolin
Cools	Pearson

*\* Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité:*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Buchanan, c.p. substitué à celui de l'honorable sénateur Kinsella (*le 2 juillet 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Nolin substitué à celui de l'honorable sénateur Rivest (*le 2 juillet 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Jaffer substitué à celui de l'honorable sénateur Robichaud, c.p. (*le 21 juillet 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Kenny substitué à celui de l'honorable sénateur Jaffer (*le 2 octobre 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Downe substitué à celui de l'honorable sénateur Smith (*le 2 octobre 2003*).

**ORDERS OF REFERENCE**

Extract of the *Journals of the Senate*, on Tuesday, May 6, 2003:

The Honourable Senator Chalifoux moved, seconded by the Honourable Senator Christensen:

That Bill S-9, An Act to honour Louis Riel and the Metis People, be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

---

Extract of the *Journals of the Senate*, on Thursday, September 18, 2003:

The Honourable Senator Robichaud, P.C. moved, seconded by the Honourable Senator Milne:

That Bill C-35, An Act to amend the National Defence Act (remuneration of military judges), be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

*Le greffier du Sénat,*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Senate*

**ORDRES DE RENVOI**

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 6 mai 2003:

L'honorable sénateur Chalifoux propose, appuyé par l'honorable sénateur Christensen:

Que le projet de loi S-9, Loi visant à honorer Louis Riel et le peuple métis, soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

---

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 18 septembre 2003:

L'honorable sénateur Robichaud, c.p. propose, appuyé par l'honorable sénateur Milne:

Que le projet de loi C-35, Loi modifiant la Loi sur la défense nationale (rémunération des juges militaires), soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.



## MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, September 25, 2003  
(33)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day, at 10:55 a.m., in room 705, Victoria Building, the Chair, the Honourable George J. Furey, Chair, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Bryden, Buchanan, P.C., Cools, Furey, Joyal, P.C and Nolin.(8)

*In attendance:* From the Library of Parliament, Gérald Lafrenière.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, September 18, 2003, the committee started its study of Bill C-35, An Act to amend the National Defence Act (remuneration of military judges).

### WITNESSES:

*Officials from the Department of National Defence:*

Lieutenant-Colonel André Dufour, Director of Legislative and Regulatory Services;

Lieutenant-Colonel Michael Gibson, Director of Law, Military Justice Policy and Research;

Major Doug Elderkin, Directorate of Pay Policy Development.

LCol. Dufour made a statement and answered questions.

The Officials from the Department of National Defence submitted a brief to the committee.

At 12:14 p.m., the committee suspended.

At 12:22 p.m., in accordance with rule 92(2)(e), the committee considered its future business in camera.

At 12:45 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

---

OTTAWA, Thursday, October 2, 2003  
(34)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day, at 11:05 a.m., in room 257, East Block, the Chair, the Honourable George J. Furey, Chair, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Cools, Furey, Joyal, P.C and Nolin (6).

## PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le jeudi 25 septembre 2003  
(33)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 55, dans la salle 705 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable George J. Furey (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Bryden, Buchanan, c.p., Cools, Furey, Joyal, c.p., et Nolin (8).

*Aussi présent:* Gérald Lafrenière de la Bibliothèque du Parlement.

*Également présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 18 septembre 2003, le comité entreprend son étude du projet de loi C-35, Loi modifiant la Loi sur la défense nationale (rémunération des juges militaires).

### TÉMOINS:

*Hauts fonctionnaires du ministère de la Défense nationale:*

Le lieutenant-colonel André Dufour, directeur des services législatifs et réglementaires;

Le lieutenant-colonel Michael Gibson, directeur juridique, Justice militaire, politique et recherche;

Le major Doug Elderkin, directeur, Politique et développement (Solde).

Le lcol Dufour fait une déclaration puis répond aux questions.

Les hauts fonctionnaires du ministère de la Défense nationale déposent un mémoire au comité.

À 12 h 14, le comité suspend sa séance.

À 12 h 22, conformément à l'alinéa 92(2)e) du Règlement, le comité examine ses travaux futurs à huis clos.

À 12 h 45, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

---

OTTAWA, le jeudi 2 octobre 2003  
(34)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 11 h 05, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable George J. Furey (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Cools, Furey, Joyal, c.p., et Nolin (6).

*In attendance:* From the Library of Parliament, Gérald Lafrenière.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, May 6, 2003, the committee started its study of Bill S-9, An Act to honour Louis Riel and the Metis People.

*WITNESS:*

*From the Senate of Canada:*

The Honourable Thelma J. Chalifoux, Senator.

The Honourable Senator Chalifoux made a statement and answered questions.

At 12:07 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

*Également présent:* De la Bibliothèque du Parlement: Gérald Lafrenière.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 6 mai 2003, le comité entreprend l'examen du projet de loi S-9, Loi visant à honorer Louis Riel et le peuple métis.

*TÉMOIN:*

*Du Sénat du Canada:*

L'honorable Thelma J. Chalifoux, sénateur.

L'honorable sénateur Chalifoux fait une déclaration et répond aux questions.

À 12 h 07, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ:*

*La greffière du comité,*

*Marcy Zlotnick*

Clerk of the Committee



**EVIDENCE**

OTTAWA, Thursday, September 25, 2003

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-35, to amend the National Defence Act (remuneration of military judges), met this day at 10:55 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator George J. Furey** (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

**The Chairman:** Our first order of business today is Bill C-35. Once we have completed the testimony and questions on this bill, time permitting, I propose that we move in camera to discuss future agenda items of the committee.

I welcome our witnesses, Lieutenant-Colonel André Dufour, Lieutenant-Colonel Michael Gibson and Major Doug Elderkin.

Gentlemen, I understand you have a presentation, following which there will be some questions from senators. Please proceed.

[*Translation*]

**Lieutenant-Colonel André Dufour, Director, Legislative and Regulatory Services, Department of National Defence:** Honourable Senators, I am pleased to be here today to give you an overview of the critical components of Bill C-35. My presentation will focus on three areas of the bill. As you know, the proposed changes do not necessarily appear in numerical order in the text.

[*English*]

In the first part, I will deal with the proposed enabling provision that would allow Treasury Board to make regulations with a retroactive effect. I will discuss the change made to section 12 and the consequential change to section 165.22.

In the second part of my address, I will deal with some of the provisions that would clarify the provisions of the National Defence Act that deal with DNA warrants.

In the third part of my presentation, I will deal with amendments that would provide consistency between the French and English versions for four provisions in the National Defence Act, the NDA.

In 1997, the Supreme Court of Canada, in the reference concerning the remuneration of judges of the P.E.I. Provincial Court, rendered an important decision. The court ruled that there is a requirement to have an independent, objective and effective mechanism to deal with the compensation of judges. In a sense, the effect of that judgment was to ensure that the financial security of judges would be free from inappropriate influence on the part of the executive branch of the government.

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le jeudi 25 septembre 2003

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 10 h 55 pour étudier le projet de loi C-35, Loi modifiant la Loi sur la défense nationale (rémunération des juges militaires).

**Le sénateur George J. Furey** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président:** Le premier point à l'ordre du jour est le projet de loi C-35. Après que nous aurons entendu le témoignage et posé nos questions sur ce projet de loi, je propose, si nous en avons le temps, de discuter à huis clos des autres points à l'ordre du jour.

Je souhaite la bienvenue à nos témoins, le lieutenant-colonel André Dufour, le lieutenant-colonel Michael Gibson et le major Doug Elderkin.

Messieurs, vous allez présenter votre exposé et ensuite les sénateurs vous poseront des questions. Allez-y.

[*Français*]

**Le lieutenant-colonel André Dufour, directeur des services législatifs et réglementaires, ministère de la Défense nationale:** Honorables sénateurs, il me fait plaisir de vous donner aujourd'hui un aperçu global des éléments essentiels du projet de loi C-35. Mon exposé touchera les trois parties du projet de loi. Comme vous le savez, ces propositions de modifications n'apparaissent pas nécessairement par ordre numérique dans le texte.

[*Traduction*]

Dans la première partie, je vais traiter de la disposition habilitante qui est proposée, et qui permettrait au Conseil du Trésor de prendre des règlements pouvant s'appliquer de manière rétroactive. Je discuterai de la modification apportée à l'article 12 et de la modification qui en découle à l'article 165.22.

Dans la deuxième partie de mon exposé, je vais parler de certaines des dispositions qui permettraient de clarifier les dispositions de la Loi sur la défense nationale qui portent sur les mandats relatifs aux analyses génétiques.

Dans la troisième partie, je vais traiter des modifications qui permettraient d'harmoniser les versions française et anglaise de quatre dispositions de la Loi sur la défense nationale, la LDN.

En 1997, la Cour suprême du Canada a rendu une décision importante dans l'arrêt concernant la rémunération des juges de la Cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard. La cour a statué qu'il doit y avoir un mécanisme indépendant, objectif et efficace pour établir la rémunération des juges. Dans un sens, ce jugement avait pour objectif de soustraire la sécurité financière des juges à une influence induite de la part du pouvoir exécutif.

*[Translation]*

The court has also ruled that there are three critical components to meeting the requirements set out in section 11(d) of the Canadian Charter, namely the security of tenure of judges, financial security and the institutional independence of the court.

In 1992, further to the Supreme Court of Canada's decision in the case of *Généreux*, the National Defence Act was amended. In addition, substantive amendments were made to the Queen's Regulations and Orders for the Canadian Forces (QR&O) to meet the institutional independence requirements.

*[English]*

In 1998, in the case of *Lauzon*, the Court Martial Appeal Court applied the principles of the 1997 Supreme Court decision in dealing with the P.E.I. provincial judges and found that the existing system of establishing the remuneration of military judges was not adequate. The court gave one year to have the appropriate changes made.

In 1999, to satisfy this requirement, a Military Judges Compensation Committee, MJCC, was established by regulation to inquire into the adequacy of the rate of pay for military judges and to make recommendations to the government.

*[Translation]*

As you know, in 1998, the Judges Act was amended to create an independent, objective and effective body to rule on the question of the financial security of civilian judges. Thus was established the Judicial Benefits and Salaries Commission. The pertinent legislation, specifically section 26(1.1) of the act, listed objective factors on which the commission should base its recommendations. Factors to be considered included prevailing economic conditions, the role of financial security of the judiciary in ensuring judicial independence and the need to attract outstanding candidates to the judiciary. The same factors are listed in section 204.24 of the Queen's Regulations and Orders for the Canadian Forces.

*[English]*

The gist of the amendment of section 12(4) of the National Defence Act is to enable Treasury Board to make regulations on the pay of military judges retroactive to the date of the commencement of the period of review. At the present time, section 12(3) simply allows Treasury Board to prescribe the rates and conditions of issue of pay. In a sense, once the MJCC makes its recommendations to the government, the Minister of National Defence makes the recommendation to Treasury Board and, ultimately, Treasury Board would then be fully authorized to prescribe the rate of pay of military judges with retroactive effect to the beginning of the review period.

*[Français]*

La jurisprudence a aussi établi qu'il existe trois composantes essentielles pour satisfaire aux exigences de l'article 11d) de la Charte canadienne. Il s'agit de l'immovibilité des juges, la sécurité financière et l'indépendance institutionnelle du tribunal.

En 1992, suite à l'arrêt *Généreux* de la Cour suprême du Canada, des modifications législatives ont été apportées à la Loi sur la défense nationale, de même que des modifications substantielles aux règlements des Ordonnances et règlements royaux des Forces canadiennes (ORFC) pour satisfaire à ces mêmes exigences d'indépendance.

*[Traduction]*

En 1998, dans l'arrêt *Lauzon*, la Cour d'appel de la cour martiale appliquait les principes que la Cour suprême a établis dans sa décision de 1997 au sujet des juges de l'Île-du-Prince-Édouard et a déterminé que le système existant pour fixer la rémunération des juges militaires n'était pas adéquat. La cour a accordé un délai d'un an pour apporter les modifications appropriées.

En 1999, pour se conformer à cette exigence, le Comité d'examen de la rémunération des juges militaires (CERJM) a été mis sur pied par règlement pour examiner la pertinence de la rémunération des juges militaires et de faire des recommandations au gouvernement.

*[Français]*

Comme vous le savez, en 1998, la Loi sur les juges était modifiée pour créer un mécanisme indépendant, objectif et efficace, apte à régler la question de la sécurité financière des juges civils. La Commission d'examen de la rémunération des juges fédéraux fut alors créée. Des facteurs objectifs sur lesquels la commission devait se baser dans ses recommandations furent prescrits dans la loi — je vous réfère en particulier à l'article 26(1.1). Entre autres facteurs, on retrouve l'état de l'économie, le rôle de la sécurité financière des juges dans la préservation de l'indépendance judiciaire et le besoin de recruter les meilleurs candidats pour la magistrature. Ces mêmes facteurs furent repris à l'article 204.24 des Ordonnances et règlements royaux applicables aux Forces canadiennes.

*[Traduction]*

L'objectif de la modification du paragraphe 12(4) de la Loi sur la défense nationale est de permettre au Conseil du Trésor de prendre des règlements sur la rémunération des juges militaires avec effet rétroactif à la date du début de la période de révision. Actuellement, le paragraphe 12(3) permet uniquement au Conseil du Trésor d'établir les taux et les conditions de versement de la solde des juges militaires. Lorsque le CERJM transmet ses recommandations au gouvernement, le ministère de la Défense nationale fait des recommandations au Conseil du Trésor qui, en bout de ligne, sera pleinement autorisé à fixer la rémunération des juges militaires avec effet rétroactif à la date du début de la période de révision.



There is a requirement to conduct a review every four years, as stated in the Judges Act. The first one started September 1, 1999. The next review period for the MJCC commenced September 1, 2003. The MJCC is due to submit a report by the end of May 2004. The members of that committee were appointed on August 29, 2003, and their mandate is in effect as of September 1, 2003. The chairperson of the committee, appointed by Order in Council, is the Honourable Peter Cory, Q.C., of Ottawa. The members are Mr. Ian D. Clark of Toronto, who was nominated by the Minister of National Defence, and Ms. Claire l'Hereux-Dubé, who was nominated by the military judges.

Once the report of the MJCC is made public by the minister, within 30 days after receiving the report, the minister must respond to the MJCC report within six months. Obviously, without presuming the MJCC recommendation, it is possible that the recommendation would be retroactive to the beginning of the review period; that is to say, September 1, 2003.

As it is not absolutely clear that Treasury Board could pay judges under the current section 12(3) of the National Defence Act with a retroactive effect, an amendment to the National Defence Act is required. That is why we are here today.

Although the government authorizes pay and benefits, the process itself by which this payment is achieved should be absolutely clear.

*[Translation]*

I would now like to focus on the second issue broached in the bill, namely the question of DNA.

The second set of amendments concerns the authority to issue DNA warrants under the National Defence Act and is aimed at clarifying the provisions pursuant to which such warrants are issued.

In 2000, the National Defence Act was amended further to changes to the Criminal Code of Canada. Subsequently, Bill S-10 was tabled in the Senate.

*[English]*

The National Defence Act currently provides that DNA warrants may be issued under section 196.12 or under 196.13. This is somewhat technical, but I will try to provide examples as to why we recommend those changes. Section 196.12 contains the substantive provisions that allow peace officers to apply to a military judge for a DNA warrant authorizing the taking of bodily substances for the purpose of forensic DNA analysis. On the other hand, section 196.13, dealing with telewarrants, offers an alternative to a peace officer to obtain a warrant by telephone or by other means of telecommunication where it is impractical for the peace officer to appear before a military judge. However, the statutory authority for the actual issue of a warrant, based on the information submitted by telephone or by other means, under section 196.13, is only section 196.12. Section 196.13, dealing with telewarrants, is not

La Loi sur les juges exige qu'il y ait un examen tous les quatre ans. La première période d'examen a débuté le 1<sup>er</sup> septembre 1999 et la seconde période d'examen du CERJM a débuté le 1<sup>er</sup> septembre 2003. Le CERJM devrait présenter un rapport d'ici la fin de mai 2004. Les membres de ce comité ont été nommés le 29 août 2003, et leur mandat débute le 1<sup>er</sup> septembre 2003. Le président du comité, nommé par décret, est l'honorable Peter Cory, c.r., d'Ottawa. Les membres sont M. Ian D. Clark de Toronto, qui a été désigné par le ministère de la Défense nationale, et Mme Claire l'Heureux-Dubé, qui a été désignée par les juges militaires.

Après réception du rapport du CERJM, le ministre doit le rendre public dans un délai de 30 jours et il dispose d'un délai de six mois pour y répondre. Sans vouloir présumer de la recommandation du CERJM, il est évidemment possible que la recommandation soit rétroactive à la date du début de la période de révision, c'est-à-dire le 1<sup>er</sup> septembre 2003.

Étant donné qu'il n'est pas absolument clair que le Conseil du Trésor a le pouvoir de payer les juges visés par le paragraphe 12(3) de la Loi sur la défense nationale avec effet rétroactif, il est nécessaire de modifier la Loi sur la défense nationale. C'est pourquoi nous sommes ici aujourd'hui.

Bien que le gouvernement autorise la rémunération et les avantages sociaux, le processus de versement de la rémunération lui-même doit être parfaitement clair.

*[Français]*

Permettez-moi maintenant de traiter de la deuxième question abordée dans le projet de loi, soit la question de l'ADN.

La deuxième série de modifications a trait au pouvoir d'émettre des mandats d'analyse génétique, au terme de la Loi sur la défense nationale. Cette série de modifications vient clarifier les dispositions en vertu desquelles ces mandats sont émis.

Des modifications ont été apportées à la Loi sur la défense nationale au cours de l'année 2000, suite aux modifications apportées au Code criminel du Canada. Le Sénat fut par la suite saisi du projet de loi S-10.

*[Traduction]*

La Loi sur la défense nationale stipule actuellement que les mandats relatifs aux analyses génétiques doivent être émis en vertu de l'article 196.12 ou de l'article 196.13. C'est assez technique, mais je vais essayer de vous présenter des exemples qui expliquent pourquoi nous recommandons ces modifications. L'article 196.12 contient des dispositions qui permettent aux agents de la paix de demander à un juge militaire un mandat autorisant le prélèvement de substances corporelles pour effectuer des analyses génétiques à des fins médico-légales. D'autre part, l'article 196.13, qui traite des télémandats, offre une solution de rechange en permettant à un agent de la paix d'obtenir un mandat par téléphone ou par un autre moyen de télécommunication, lorsqu'il n'est pas possible pour l'agent de la paix de se présenter devant un juge militaire. Cependant, le fondement législatif permettant d'émettre un mandat, à partir de l'information

removed from many provisions of the National Defence Act. However, reference to section 196.13 is not made in other provisions of the National Defence Act, dealing with DNA specifically.

We have adapted the National Defence Act provision to be precisely comparable with the Criminal Code. Current section 487.05 of the Criminal Code, dealing with information for warrant to take bodily substances for forensic DNA analysis, is equivalent in substance to section 196.12 of the NDA. Current section 487.1 of the Criminal Code is equivalent to section 196.13 of the NDA, dealing with telewarrants.

For example, at clause 4 of the bill, the words “under section 196.12” were added to ensure that the warrant is always issued under section 196.12. At clauses 6 to 9, the reference to section 196.12 was removed to ensure clarity in the identification of the statutory authority. Previously, we had reference to the two numbers, 196.12 and 196.13.

In a nutshell, the reference to section 196.13 has been removed from many provisions in Division 6.1 of the National Defence Act dealing with forensic DNA analysis.

[Translation]

The current provisions of the National Defence Act do not allow for these distinctions to be drawn. Accordingly, the proposed changes will, in our opinion, clarify the powers surrounding the issuance of search warrants for the purposes of conducting DNA analyses for medical and legal reasons. The proposed changes will also bring these warrants in line with the provisions of the Criminal Code.

Regarding the third part of the bill, in cases where minor, corrective amendments are warranted, Senator Atkins was wondering why some stages of the process were inconsistent. Minor, corrective amendments are generally made through an omnibus bill.

In this particular instance, the proposed amendments concern section 153(d), 196.17, 249.21 and 273.63 of the Act. The purpose of the proposed amendments is to provide consistency between the French and English versions of the act, in accordance with Bill C-25 enacted by Parliament in 1998.

[English]

**The Chairman:** Thank you very much. Before we go to Senator Beaudoin, I have a couple of quick questions for clarification, if you could help me, LCol. Dufour.

présentée par téléphone ou par un autre moyen de télécommunication, en vertu de l'article 196.13, est uniquement l'article 196.12. L'article 196.13, qui traite des télémandats, n'est pas retiré de la Loi sur la défense nationale. Cependant, on ne fait pas référence à l'article 196.13 dans d'autres dispositions de la Loi sur la défense nationale, notamment celles qui traitent des analyses génétiques.

Nous avons adapté la disposition de la Loi sur la défense nationale par souci d'harmonisation avec le Code criminel. L'article 487.05 du Code criminel, qui traite des mandats autorisant le prélèvement de substances corporelles pour analyse génétique à des fins médico-légales, est équivalent en substance à l'article 196.12 de la LDN. L'article 487.1 du Code criminel est équivalent à l'article 196.13 de la LDN, lesquels traitent des télémandats.

Par exemple, dans l'article 4 du projet de loi, les mots «visé à l'article 196.12» ont été ajoutés afin de faire en sorte que le mandat est toujours émis en vertu de cet article. Dans les articles 6 à 9, la référence à l'article 196.12 a été supprimée afin de bien préciser le fondement législatif. Auparavant, il y avait une référence aux deux articles, soit 196.12 et 196.13.

En résumé, la référence à l'article 196.13 a été supprimée de plusieurs dispositions de la Division 6.1 de la Loi sur la défense nationale qui traitent des analyses génétiques à des fins médico-légales.

[Français]

Les dispositions actuelles de la Loi sur la défense nationale ne font pas ces distinctions. Par conséquent, les propositions incluses à ce projet de loi, à notre avis, clarifieront les pouvoirs en ce qui a trait à l'émission des mandats de perquisition lorsqu'il s'agit d'effectuer une analyse génétique à des fins médico-légales. Les propositions viseront également à rendre ces mandats conformes aux dispositions du Code criminel.

J'attire maintenant votre attention sur la troisième partie du projet de loi. Dans les cas où des modifications correctrices et mineures doivent être apportées, le sénateur Atkins nous posait la question à savoir la raison pour laquelle il existe des incompatibilités au niveau du processus. Comme nous le savons, l'adoption de modifications mineures ou correctrices s'effectue normalement par le biais d'un projet de loi correctif omnibus.

Dans le cas présent, les modifications proposées portent sur les articles 153d), 196.17, 249.21 et 273.63 de la loi. Ces modifications visent à assurer la cohérence entre les versions française et anglaise de la loi, conformément au projet de loi C-25 adopté en 1998 par le Parlement.

[Traduction]

**Le président:** Merci beaucoup. Lieutenant-colonel Dufour, avant de donner la parole au sénateur Beaudoin, j'ai deux questions à vous poser pour obtenir des éclaircissements; peut-être pouvez-vous m'aider.



The DNA warrant section that we are amending to come in line with the Criminal Code for requests for warrants through various telecommunications, does it expand in any way, shape or form the power or authority to receive the warrant?

**LCol. Dufour:** No. It is intended to make the provision comparable to the Criminal Code only.

**The Chairman:** The process for review of remuneration is September to May, six months. Is that normal?

**LCol. Dufour:** That is consistent with the Judges Act. There is a period of nine months from the time the members are appointed until they table their report, which will be May 2004.

**Senator Beaudoin:** Mr. Chairman, at the outset I wish to say a few words. All of us here were here in 1997. After many weeks and many meetings, we finally changed the military court system. I have always taken the attitude that it was the minimum that we finally obtained.

I am sure that Senator Nolin, Senator Joyal and others would refer to the mandate of former Chief Justice Lamer because he had a mandate to study some problems that are close to this problem. This is just a starting point.

Why was this subject not addressed in 1997? That is my first question.

My second question is in regard to financial security. Clause 3 of the bill replaces subsection 165.22(1) of the act with the following:

The rates and conditions of issue of pay of military judges shall be as prescribed by the Treasury Board in regulations.

That is quite something. The judicial system should be independent, and it should be seen as independent. That is based on the *Sussex* case, which I often reference. I have a problem with this. Why is it not stated in the statute itself?

Honourable senators will remember that in 1997 we discussed at great length the independence of judges as central to their duties and functions because no one should intervene. We analyzed the *MacKay* case and the *Généreux* case. We respected the minimum. I wonder if we respected the question of independence.

We are concerned with martial courts. We know that the judges are not there all the time, contrary to the judges the civil and criminal law courts. Finally, in the *Généreux* case, the Supreme Court came to the conclusion that it is acceptable. As I said, it is not very strong high in the independence area.

I would like to hear LCol. Dufour's answer to the two questions that I have raised.

L'article sur les mandats relatifs aux analyses génétiques qui fait l'objet d'une modification pour l'harmoniser avec le Code criminel en ce qui concerne les demandes de mandats par divers moyens de télécommunications élargit-il d'une manière ou d'une autre le pouvoir ou l'autorité de recevoir le mandat?

**Le lcol Dufour:** Non. La modification vise uniquement à rendre la disposition comparable à celle que l'on retrouve dans le Code criminel.

**Le président:** Le processus d'examen de la rémunération se déroule de septembre à mai, soit six mois. Est-ce normal?

**Le lcol Dufour:** C'est conforme à la Loi sur les juges. Une période de neuf mois est prévue entre le moment où les membres sont nommés et le moment où ils déposent leur rapport, ce qui sera fait en mai 2004.

**Le sénateur Beaudoin:** Monsieur le président, j'aimerais tout d'abord dire quelques mots. Toutes les personnes ici présentes étaient également présentes en 1997. Après plusieurs semaines de travail et de nombreuses réunions, nous avons finalement modifié le système de la cour martiale. Pour ma part, j'ai toujours pensé que c'était le minimum que nous avons finalement obtenu.

Je suis certain que les sénateurs Nolin, Joyal et d'autres feraient allusion au mandat de l'ancien juge en chef Lamer parce qu'il avait le mandat d'étudier certains problèmes qui se rapprochent de celui-ci. Ce n'est qu'un point de départ.

Pourquoi cette question n'a-t-elle pas été traitée en 1997? C'est ma première question.

Ma seconde question a trait à la sécurité financière. L'article 3 du projet de loi remplace le paragraphe 165.22(1) de la loi par ce qui suit:

Les taux et les conditions de versement de la solde des juges militaires sont ceux fixés par le règlement du Conseil du Trésor.

C'est quelque chose. Le système judiciaire doit être indépendant et il doit être perçu comme tel. Ce principe est fondé sur l'arrêt *Sussex*, auquel je fais souvent référence. Cela me pose un problème. Pourquoi cela n'est-il pas affirmé dans la loi elle-même?

Les sénateurs se rappelleront qu'en 1997, nous avons discuté en long et en large de l'indépendance des juges comme étant indispensable à l'accomplissement de leur devoir et de leurs responsabilités parce que personne ne devrait intervenir. Nous avons analysé l'arrêt *MacKay* et l'arrêt *Généreux*. Nous avons respecté le minimum. Je me demande si nous avons respecté la question de l'indépendance.

Nous nous intéressons actuellement aux cours martiales. Nous savons que les juges ne sont pas toujours là, contrairement aux juges qui siègent dans les cours de justice civiles et criminelles. Enfin, dans l'affaire *Généreux*, la Cour suprême en est venue à la conclusion que c'était acceptable. Comme je l'ai dit, ce n'est pas ce qu'il y a de plus fort du côté de l'indépendance judiciaire.

J'aimerais savoir ce que le lcol Dufour peut répondre aux deux questions que je viens de poser.

**LCol. Dufour:** I will deal with the first question of why the amendments were not made in 1998. We did amend sections 12 and 35 of the National Defence Act in 1998, which were major amendments contained in the 100-page bill. We ensured that amendments to the Judges Act were made in our act. We were given one year by the Court Martial Appeal Court to change our regulations or the act, and the decision was taken to do so. I cannot say if it was right or wrong, but the decision was taken to proceed by regulation considering the timeline and the proper operation of the court martial system.

I cannot answer for the minister what the decision was at the time, but a decision made was to proceed by way of regulation. The MJCC also had a requirement to produce its first report in 1999, and there was a delay.

I am sensitive to the argument of Senator Beaudoin. I am not here to say whether or not the court has dealt with it. I think you are raising a new point that has not been argued in *Généreux*, for example. The honourable senator's point surely has some merit. However, at that time, it was seen as expedient to address this matter by regulation.

**Senator Beaudoin:** If I may intervene, there are three points — “inamovibilité,” financial security and independence.

**Senator Joyal:** The key word is “institutionally.”

**Senator Beaudoin:** When you say that you do not know why they proceeded by way of regulation, financial security is very important for the third power of the state. We leave that to the executive only. This is what regulations are about.

Prima facie, it looks very bad. The executive may change the salaries of the judges.

[Translation]

That is a fairly strong statement.

[English]

**Senator Nolin:** Before we get into the answer, I want to add to that.

[Translation]

We are familiar with the *Généreux* case on which you base your argument. However, the Judges Act establishes remuneration for traditional civilian court judges.

In *Généreux*, the fact that legislation was enacted to deal with this matter was never called into question, since under the Constitution, Parliament is responsible for establishing the remuneration of members of the judiciary.

**Le lcol Dufour:** Je vais traiter de la première question qui consiste à savoir pourquoi les modifications n'ont pas été adoptées en 1998. Nous avons effectivement modifié les articles 12 et 35 de la Loi sur la défense nationale en 1998; il s'agissait de modifications d'importance contenues dans un projet de loi d'une centaine de pages. Nous avons voulu nous assurer que les modifications apportées à la Loi sur les juges se reflétaient dans notre loi. La Cour d'appel de la cour martiale du Canada nous a donné un an pour modifier nos règlements et notre loi, et la décision de le faire a été prise. Je ne peux dire s'il s'agissait d'une bonne ou d'une mauvaise décision, mais la décision a été prise de procéder par voie de règlement, compte tenu du calendrier à respecter et de la nécessité d'assurer le bon fonctionnement du système de cour martiale.

Je ne peux répondre à la place du ministre et dire quelle a été la décision à l'époque, mais il a été décidé de procéder par voie de règlement. Le CERJM était également tenu de produire son premier rapport en 1999, et il y a eu un retard.

Je comprends l'argument du sénateur Beaudoin. Je ne suis pas ici pour dire si oui ou non, la cour a traité de la question. Je pense que vous soulevez un nouveau point qui n'a pas été débattu dans le cadre de l'arrêt *Généreux*, par exemple. Le point soulevé par le sénateur est certainement valable. Toutefois, à ce moment-là, il a été jugé pratique de traiter cette question par voie de règlement.

**Le sénateur Beaudoin:** Si je peux intervenir, il y a trois éléments: inamovibilité, sécurité financière et indépendance.

**Le sénateur Joyal:** Le mot clé est «institutionnelle.»

**Le sénateur Beaudoin:** Lorsque vous dites que vous ignorez pourquoi ils ont procédé par voie de règlement, la sécurité financière est très importante pour le troisième pouvoir de l'État. Nous laissons cela au pouvoir exécutif seulement. C'est à cela que servent les règlements.

À première vue, cela regarde plutôt mal. Le pouvoir exécutif peut changer la rémunération des juges.

[Français]

Cette prétention est un peu forte.

[Traduction]

**Le sénateur Nolin:** Avant que nous commençons à entendre la réponse, j'aimerais ajouter quelque chose.

[Français]

Nous sommes familiers avec l'arrêt *Généreux* sur lequel vous appuyez votre argument. Toutefois, la Loi sur les juges établit la rémunération des tribunaux civils traditionnels.

Dans la cause *Généreux*, jamais on a mis en question le fait de procéder par voie législative, car il en est ainsi conformément à la Constitution. Selon la Constitution, il revient au Parlement de fixer les salaires.



In your opinion, does this constitutional responsibility extend to military tribunals? If so, why establish a distinction between resorting to the use of Parliament's legislative authority? This is the crux of the whole debate, namely the issue of independence.

**LCol. Dufour:** Military tribunals are courts much like the ones to which you alluded. They rule on human rights issues and defendants can be harshly penalized if found guilty.

The proposed legislative amendments would allow the department to proceed by way of regulations rather than legislation once all of the various options have been weighed. To date, this option does not appear to have given rise to any legal challenges. However, we are mindful of the arguments that you are raising. Are the proposed regulations adequate in terms of satisfying the rules of independence pursuant to section 11, in particular as regards the financial security of judges?

When I became Director of Legislative Services at DND one year ago, a number of critical changes were in the offing. A committee was scheduled to meet shortly and the situation was deemed urgent. We opted for the approach outlined to you today. The bill as tabled could certainly be improved upon in the foreseeable future. In fact, the National Defence Act must be reviewed every five years.

Therefore, I respectfully submit that this solution is also an option, if, after the necessary legal opinions are given, the conclusion reached is that this approach is too risky.

**Senator Beaudoin:** I see a *prima facie* problem in so far as financial security is concerned if this item remains in the regulations. While judges go about performing their duties, the Governor in Council will be able to amend their salaries. Correct? I disagree with that proposal. In 1997, we set minimum remuneration levels for the judiciary.

[English]

It is the minimum, but I do not think you are at the minimum. I am not sure of that. Do not forget that the military judges have to answer to the concept of "inamovibilité." Very often, they are appointed for a certain period of time. That is a little problem.

The third point — and you must answer the third point — is independence within the institution. Well, if you play with the salary or the treatment, is it independence really? I do not know what former Chief Justice Lamer would say. However, he was very important to the *Généreux* case. His current mandate is very important.

**Senator Cools:** Mr. Chairman, I take it this is our first meeting and that we should be having several more meetings on this bill and on this subject. I just want to clarify that point. These issues are indeed difficult and complex.

À votre avis, les tribunaux militaires sont-ils inclus dans le groupe de tribunaux auxquels la Constitution fait référence? Si tel est le cas, pourquoi se distancer de l'utilisation du pouvoir législatif du Parlement? Voilà le cœur du débat. Il s'agit d'une question d'indépendance.

**LCol Dufour:** Les cours martiales sont des tribunaux au même titre que les tribunaux auxquels vous faites référence. Ces tribunaux légifèrent en matière d'atteintes aux droits des individus, et les accusés s'exposent à des peines importantes.

Les propositions législatives avancées aujourd'hui de procéder par Règlement plutôt que par la Loi constituent l'alternative préférée du ministère, après avoir pesé les différentes possibilités. Cette option ne semble pas avoir jusqu'à présent suscité de contestation judiciaire. Toutefois, nous sommes conscients, sénateur, des arguments que vous soulevez. La réglementation proposée est-elle suffisante pour satisfaire aux règles d'indépendance en vertu de l'article 11, et en particulier en ce qui concerne la sécurité financière des juges?

Il y a un an, lorsque j'ai assumé la direction des services législatifs au ministère de la Défense nationale, certaines corrections essentielles devaient être apportées. Un comité devait se réunir sous peu, et la situation était urgente. Nous avons donc choisi de procéder tel que nous vous le soumettons aujourd'hui. Le projet de loi, tel que déposé, pourra certes être bonifié dans un avenir prochain. La Loi sur la Défense nationale doit d'ailleurs faire l'objet d'une révision à tous les cinq ans.

Je soumets donc respectueusement cette solution, dans l'hypothèse où, suite aux avis juridiques nécessaires, on en vient à la conclusion qu'il est trop risqué de poursuivre dans la voie actuelle.

**Le sénateur Beaudoin:** Un problème m'apparaît *prima facie* sur le plan de la sécurité financière si cet item demeure aux règlements. Pendant que ces juges rempliront l'exercice de leurs fonctions, le gouverneur en conseil pourra modifier leur salaire? Je ne suis pas d'accord avec cette proposition. En 1997, nous avons fixé le minimum.

[Traduction]

C'est le minimum, mais je ne pense pas que vous êtes au minimum. Je n'en suis pas certain. N'oubliez pas que les juges militaires doivent satisfaire au principe de l'inamovibilité. Très souvent, ils sont nommés pour une période de temps déterminée. Cela pose un petit problème.

Le troisième point — et vous devez satisfaire au troisième point —, c'est l'indépendance de l'institution. Eh bien, si vous jouez avec le traitement ou la rémunération, peut-on vraiment parler d'indépendance? Je ne sais pas ce que l'ancien juge en chef Lamer dirait. Cependant, il a eu un rôle très important dans l'arrêt *Généreux*. Son mandat actuel est très important.

**Le sénateur Cools:** Monsieur le président, il s'agit de notre première réunion et je pense qu'il en faudra plusieurs pour étudier ce projet de loi et pour épuiser cette question. Je veux juste clarifier ce point. Ces questions sont effectivement difficiles et complexes.

**The Chairman:** When I reviewed these amendments, my first thought was that I did not think we would need more than one meeting.

**Senator Cools:** I think we should plan a couple more. I have a speaking engagement at 12:00. I do not know at what time this meeting is scheduled to adjourn, but I know that I must leave at 12:00. I am very eager to know whether we will be having other meetings or public hearings on this bill. For example, we have heard discussion about institutional independence, but in the case of military judges, is the institution the courts or is the institution the Department of National Defence and the military? It will take us quite some time to sort some of this out. In my humble opinion, the historical sense of judicial independence did not apply to military judges. In my own understanding, the military is the oldest social organization in the world, and it had its own collection of medical people so that it could just pick up and travel. Military judges are able to travel to the location of the event. In the instance of courts martial, it would take on a different form. Most of the infractions that military judges deal with are relatively minor, with all due respect. For example, a case may involve two or three fellows who went to a pub on a base in a foreign country and got into a brawl. We are discovering that this bill deserves some serious consideration, and I have many thoughts on it.

**The Chairman:** I am certainly in favour of calling upon additional witnesses. I am in the hands of the committee. Initially, I said that the substance of this bill had to do solely with remuneration of military judges and retroactivity, which is fairly standard in judicial compensation. I believe LCol. Dufour said that the process of determining whether there will be an increase in remuneration takes somewhere in the range of six months.

If the committee thinks, after hearing from our witnesses this morning, that we need to hear from others then, by all means, we will hear from them.

**Senator Beaudoin:** One point in favour of LCol. Dufour. There is a difference between military judges and other judges. I accept at the outset that the difference may be the "inamovibilité" because they are in a special position. Appointed judges are active in their positions until the age of 75. It may be difficult for military judges to remain active until that age for various reasons. That being said, I accept the point outlined in the *Généreux* decision.

On the other side, we must comply with issues such as financial security and the independence of the institution. We must accept the fact that it may be impossible to retain judicial appointments in the military until the age of 75 years. However, we are still obliged to comply with issues of financial security and institutional independence, which we cannot avoid.

**Le président:** Lorsque j'ai examiné ces amendements, j'ai tout de suite pensé que nous n'aurions pas besoin de plus d'une réunion.

**Le sénateur Cools:** Je pense que nous devrions en prévoir quelques-unes. Je dois donner un exposé à midi. Je ne sais pas à quelle heure était prévue la fin de la présente réunion, mais je sais que je dois partir à midi. Je suis pressée de savoir si nous aurons d'autres réunions ou des audiences publiques sur ce projet de loi. Par exemple, nous avons entendu une discussion de l'indépendance institutionnelle, mais dans le cas des juges militaires, parle-t-on de l'institution des tribunaux ou de celle du ministère de la Défense nationale et des militaires? Il nous faudra un certain temps pour démêler tout cela. À mon humble avis, l'indépendance judiciaire, au sens historique, ne s'appliquait pas aux juges militaires. D'après ce que je sais, l'armée constitue la plus vieille organisation sociale du monde, et elle possède ses propres effectifs médicaux, qui la suivent partout. Les juges militaires sont capables de voyager sur les lieux des événements. Dans le cas des cours martiales, cela prendrait une forme différente. Sans vouloir manquer de respect, la plupart des infractions avec lesquelles les juges militaires doivent traiter sont des infractions relativement mineures. Par exemple, une affaire pourrait faire intervenir deux ou trois types accusés de s'être bagarrés dans un bar sur une base militaire située à l'étranger. Nous sommes en train de découvrir que ce projet de loi mérite une attention sérieuse et j'ai la tête pleine d'idées.

**Le président:** Je suis certainement d'accord pour convoquer d'autres témoins. La décision vous appartient. Initialement, j'ai dit que la substance de ce projet de loi concernait uniquement la rémunération des juges militaires et la rétroactivité, ce qui est une pratique assez courante dans le cas de la rémunération des juges. Je crois que le lcol Dufour a dit que le processus visant à déterminer s'il y aura une augmentation de la rémunération prend quelque chose comme six mois.

Si le comité estime, après avoir entendu les témoins de ce matin, que nous devons en entendre d'autres, alors, nous le ferons.

**Le sénateur Beaudoin:** Un point à l'intention du lcol Dufour. Il y a une différence entre les juges militaires et les autres juges. J'accepte d'emblée que la différence pourrait être l'inamovibilité, parce qu'ils sont dans une situation particulière. Les juges nommés sont actifs jusqu'à l'âge de 75 ans. Il peut être difficile pour les juges militaires de demeurer actifs jusqu'à cet âge, pour diverses raisons. Ceci dit, j'accepte le point qui a été soulevé dans l'arrêt *Généreux*.

Par contre, nous devons nous conformer à des principes comme la sécurité financière et l'indépendance de l'institution. Nous devons accepter le fait qu'il puisse être impossible de garder une nomination judiciaire dans le domaine militaire jusqu'à l'âge de 75 ans. Cependant, nous sommes tout de même obligés de nous conformer à ces deux principes; nous ne pouvons y échapper.



*[Translation]*

**Senator Joyal:** Several members of this committee, including senators Beaudoin, Cools, Nolin and myself, recommended changes to the bill in so far as the remuneration of judges was concerned to establish benchmarks. We felt that the committee needed a benchmark of sorts and guidance to avoid vague discretion. Such a provision was warranted given that the committee had an important, essential obligation to fulfill and given that the second principle, namely financial security, needed to be upheld.

In your presentation, which I found extremely interesting, you are asking us to make an exception to the current system governing judges salaries and to opt instead for the regulatory route.

As Senator Nolin pointed out earlier, the *Généreux* case makes it clear that remuneration levels should be legislated and no one has yet to propose an alternative approach.

*[English]*

As we say in English: You depart from that. The onus is on you to prove why and to prove that this exception is justified to satisfy the principle. Your report put it the other way around — reversed the tables.

I have spent many hours with honourable senators discussing the remuneration of judges following the decision in P.E.I. Also, we must consider the future proposals of former Chief Justice Lamer as he conducts his inquiry. We must be prudent when we depart from the existing system that was put in place within the framework of the P.E.I. case.

It is my understanding from colleagues around the table that if you want to depart from this system, prove to us that the system would be more efficient to serve the principle. Otherwise, we would be tempted to revert to the general formula. That is the way we view this approach.

In other words, try not to finesse the system because you feel that there has been an oversight in the regulation process. I am trying to characterize and be nasty, but only to ensure that I am well understood. That is the committee's preoccupation on the issue.

**Senator Bryden:** I am unsure that it is fair to ask the witness before us to answer the questions that Senator Joyal and Senator Beaudoin are putting forward. These are fundamental techniques of the courts. These gentlemen came here to do a couple of important but technical things.

Assuming that the system is okay, could there be a retroactive application? That is what we are asking. Our witnesses did not have anything to do with the policy of doing this by regulation versus doing this by statute.

*[Français]*

**Le sénateur Joyal:** Plusieurs membres de ce comité, dont les sénateurs Beaudoin, Cools, Nolin et moi-même, ont apporté des amendements au projet de loi sur la rémunération des juges afin d'établir des critères de référence. Nous avons estimé que le comité devait disposer d'une certaine forme d'encadrement et de direction afin de s'assurer qu'il n'y ait pas de discrétion indéfinie. Cette provision devait s'avérer nécessaire dans la mesure où un comité était chargé d'une responsabilité importante et essentielle au maintien et à la satisfaction du deuxième principe: la sécurité financière.

Dans votre présentation, qui était d'ailleurs fort intéressante, vous nous demandez de faire exception au système en vigueur pour la rémunération des juges, de façon générale, en recourant aux mécanismes réglementaires.

Comme l'a souligné précédemment l'honorable sénateur Nolin, l'arrêt *Généreux* indique clairement le processus législatif comme voie à emprunter, et personne n'a soulevé une autre approche.

*[Traduction]*

Comme on dit en anglais: vous vous écarter de cette approche. C'est à vous qu'il appartient de démontrer pourquoi et de démontrer que cette exception est justifiée pour respecter le principe. Votre rapport fait l'inverse: les rôles sont inversés.

J'ai passé de nombreuses heures avec les sénateurs à discuter de la rémunération des juges suivant la décision prise dans le cas de l'Île-du-Prince-Édouard. De plus, nous devons considérer les propositions futures de l'ancien juge en chef Lamer lorsqu'il aura terminé son enquête. Nous devons être prudents lorsque nous écartons du système existant qui a été mis en place dans le cadre de la décision touchant les juges de l'Île-du-Prince-Édouard.

Je crois comprendre d'après ce qu'ont dit mes collègues autour de la table que si vous voulez vous écarter de ce système, vous devez nous prouver que le système serait plus efficace pour respecter le principe. Autrement, nous serions tentés de revenir à la formule générale. C'est de cette façon que nous voyons cette approche.

Autrement dit, n'essayez pas de contourner le système parce que vous estimez qu'il y a eu une omission dans le processus de réglementation. J'essaie de caricaturer et d'être méchant, mais c'est uniquement pour m'assurer d'être bien compris. C'est là la préoccupation du comité dans cette question.

**Le sénateur Bryden:** Je ne suis pas certain qu'il est juste de demander au témoin qui sont actuellement devant nous de répondre aux questions posées par les sénateurs Joyal et Beaudoin. Ce sont des techniques fondamentales dans le cas des tribunaux. Ces messieurs sont venus ici pour faire un certain nombre de choses importantes, mais techniques.

En supposant que le système est correct, pourrait-il y avoir une application rétroactive? C'est ce que nous demandons. Nos témoins n'ont rien eu à voir avec la décision de passer par la voie réglementaire plutôt que par la voie législative.

Our first decision must be who to invite to appear before the committee for questioning. Should it be the Minister of Defence or should it be the Minister of National Defence and the Minister of Justice? Should it be the Minister of Defence first and then bring the Minister of Justice in to ask if this will work?

**Senator Nolin:** Public policy; you are absolutely right.

**Senator Bryden:** I agree. I have been in the position our witnesses find themselves in and one can only go so far. They have done a good job at setting things out, but we need to make that decision.

**The Chairman:** We could do that as we move along, Senator Bryden. Perhaps LCol. Dufour will comment on that point as well.

**Senator Cools:** In defence of these gentlemen, I am a great supporter of the military in this country. I would like to make one small intervention before we go too far down the road and are too committed to some of these terms. In my mind, although not in former Chief Justice Lamer's mind, they still remain vague and unsubstantiated. One is "institutional independence."

The military is a unique organization. It is intended to be an independent organization and very self-contained. It has its own polices, judges and medical system. It is intended to be a self-contained unit under the control of Her Majesty, the Commander-in-Chief.

I am not sure that some of these concepts apply to them. Before we go down the road of being too committed as a committee to judging very harshly the proposal in the bill that has to do with the use of regulations for prescribing salaries, we should have before us much more testimony by a few more witnesses.

Senator Joyal was saying that we not move too far away from the scheme. I have no doubt that the same persons who drafted the other bills have also drafted this one. The same policy cast of mind is at work.

Senator Joyal made a bit of a mistake. I disagree strongly with adhering to the P.E.I. decision. I thought that the P.E.I. decision was a provincial decision and had no relevance to superior court judges. I disagree with our supporting — "our" meaning the government adopting the position that those judicial compensation positions should be permanent institutions — the use of the Judges Act to create those entities on a permanent basis. I was not a member of the committee at the time, but some of what I said is on the record.

A sound set of arguments could be put forth to defend the clause 3 of this bill. Therefore, I would like to hear more testimony on the relationship, if there is any, between the military judges that are being described and the other judges under

Notre première décision est de déterminer qui nous devons inviter à comparaître devant le comité pour poser nos questions. Devrait-il s'agir du ministre de la Défense nationale ou du ministre de la Justice? Faut-il d'abord inviter le ministre de la Défense et ensuite, convoquer le ministre de la Justice pour lui demander si ce système fonctionnera?

**Le sénateur Nolin:** Politique publique; vous avez absolument raison.

**Le sénateur Bryden:** Je suis d'accord. J'ai déjà été placé dans la même situation que nos témoins, mais il y a une limite jusqu'où vous pouvez aller. Ils ont fait un bon travail pour décrire les choses, mais nous devons prendre cette décision.

**Le président:** Nous pourrions faire cela au fur et à mesure que nous avançons, sénateur Bryden. Peut-être le lcol Dufour veut-il également faire des observations sur ce point.

**Le sénateur Cools:** À la défense de ces messieurs, je suis de tout coeur avec les militaires de ce pays. J'aimerais faire une toute petite intervention avant que nous soyons engagés trop loin dans cette voie et que nous nous soyons trop commis avec l'utilisation de certaines expressions. Bien que ces expressions soient claires dans l'esprit de l'ancien juge en chef Lamer, dans le mien, elles sont toujours vagues et sans fondement. L'une d'elles, c'est «indépendance institutionnelle.»

L'organisation militaire est unique. Elle est conçue pour être indépendante et très autonome. Elle a ses propres policiers, ses juges et son propre service médical. Elle est conçue comme une unité autonome sous la direction de Sa Majesté, le commandant en chef.

Je ne suis pas certaine que certains de ces concepts s'appliquent à eux. Avant de trop nous avancer, en tant que comité, et de juger trop sévèrement la proposition contenue dans ce projet de loi qui concerne l'utilisation de la voie du règlement pour prévoir la rémunération, nous devrions entendre le témoignage de quelques autres témoins.

Le sénateur Joyal disait que nous ne devrions pas trop nous éloigner du processus. Il ne fait pas de doute dans mon esprit que les mêmes personnes qui ont rédigé ces autres projets de loi ont également rédigé celui-là. C'est le même état d'esprit politique qui est à l'oeuvre.

Le sénateur Joyal a fait une petite erreur. Je m'oppose fortement à l'adhésion à la décision prise dans le cas de l'Île-du-Prince-Édouard. Je pensais que la décision relative à l'Île-du-Prince-Édouard était une décision provinciale et qu'elle n'avait aucune pertinence dans le cas des juges des cours supérieures. Je suis en désaccord avec notre appui — je dis «notre» au sens de notre gouvernement qui adopte la position que ces rémunérations judiciaires devraient être des institutions permanentes — à l'utilisation de la Loi sur les juges pour créer ces entités sur une base permanente. Je n'étais pas membre du comité à cette époque, mais une partie de ce que j'ai dit figure au compte rendu.

Tout un ensemble d'arguments solides peuvent être avancés pour défendre l'article 3 de ce projet de loi. Par conséquent, j'aimerais entendre plus de témoignages sur la relation, s'il y en a une, entre les juges militaires qui sont décrits ici et les autres juges



section 96. I would be very interested to know, as well, how the pay schemes of all the militaries in the world are determined. Are we following the British model, or is this bill a departure?

This matter is not a boiler-plate. The military is a unique organization. The military is an independent institution in this case and needs institutional independence. That is not to say that the military can go galloping off on a frolic.

This bill is complex, and it is unfortunate that it has been couched in this limited, judicially-determined definition of judicial independence.

“Judicial independence” has never been a judicial term. It has never been a legal term. It was always of a political maxim that evolved for very important reasons. The judicature section of the BNA Act states that salary should be fixed and provided by Parliament. However, these judicial commissions do the fixing. We just do the providing. I have many questions about that, but my mind is open on clause 3.

Mr. Chairman, I would urge that we seek some strong clarification. I read the minister’s press releases, and I see a certain amount of legal confusion in this.

While we are at it, Mr. Chairman, perhaps we could find out more about what judicial independence is. Judicial independence is not the what the judges say it is. We have a say in that as well.

**The Chairman:** LCol. Dufour, did you wish to comment on the points raised by Senators Joyal, Bryden and Cools?

**LCol. Dufour:** Yes. In answer to the question eloquently posed by Senator Joyal, in light of the case law and the argument put forward, it would be risky for me to give an answer now.

**Senator Joyal:** We understand that. As we say in Quebec, “Do not take it personally.”

Senator Bryden has made a very valid point, but it is important to make it in our deliberations this morning.

**LCol. Dufour:** Senator Cools mentioned other systems of military justice. We are looking at what other jurisdictions are doing, but we must comply with the Charter. That is the bottom line.

**Senator Nolin:** It is not a political dogma.

**Senator Joyal:** It is a policy decision.

**LCol. Dufour:** On the criteria of security of tenure —

en vertu de l’article 96. Je serais également très intéressé de savoir comment on détermine la solde de tous les militaires dans le monde. Est-ce que nous suivons le modèle britannique ou est-ce que ce projet de loi s’en écarte?

Cette question n’est pas une question ordinaire. Les militaires constituent une organisation unique. Les forces militaires sont une institution indépendante dans ce cas et ont besoin d’indépendance institutionnelle. Cela ne veut pas dire que les militaires peuvent tout faire à leur guise.

Ce projet de loi est complexe et il est malheureux qu’il ait été présenté dans ce contexte limité, déterminé judiciairement, d’indépendance judiciaire.

L’expression «indépendance judiciaire» n’a jamais été un terme judiciaire. Elle n’a jamais été un terme juridique. Elle a toujours été une maxime politique qui est apparue pour des raisons très importantes. Dans la section judicature de l’Acte de l’Amérique du Nord britannique, on précise que les salaires seront fixés et payés par le Parlement du Canada. Cependant, ces commissions judiciaires s’occupent de fixer les salaires. Nous, nous nous contentons de payer. J’ai de nombreuses questions à ce sujet, mais je suis ouvert à l’article 3.

Monsieur le président, j’estime que nous devons absolument chercher à obtenir des clarifications importantes. Je lis les communiqués de presse du ministre et je peux y voir un certain degré de confusion juridique.

Puisque nous y sommes, monsieur le président, peut-être pourrions-nous en savoir davantage sur la notion d’indépendance judiciaire. Elle n’est pas ce que les juges disent qu’elle est. Nous aussi avons un mot à dire.

**Le président:** Lieutenant-colonel Dufour, avez-vous quelque chose à dire sur les points soulevés par les sénateurs Joyal, Bryden et Cools?

**Le lcol Dufour:** Oui. Pour répondre à la question si éloquentement posée par le sénateur Joyal, à la lumière de la jurisprudence et de l’argument présenté, il serait un peu risqué, de ma part, de donner une réponse maintenant.

**Le sénateur Joyal:** Je comprends. Comme nous disons au Québec: «Ne le prenez pas personnellement.»

Le sénateur Bryden a fait valoir un point très valable, mais il est important de le faire dans nos délibérations ce matin.

**Le lcol Dufour:** Le sénateur Cools a parlé d’autres systèmes de justice militaire. Nous examinons ce que d’autres gouvernements font, mais nous devons respecter la Charte. C’est elle qui a le dernier mot.

**Le sénateur Nolin:** Ce n’est pas un dogme politique.

**Le sénateur Joyal:** C’est une décision de politique.

**Le lcol Dufour:** Concernant le critère de l’immovibilité...

*[Translation]*

With respect to security of tenure, judges are currently appointed to five-year, renewable terms. If I am not mistaken, in *Généreux*, the Supreme Court held that this arrangement was adequate.

Military and civilian requirements differ when it comes to judges. When conflict arises, military judges are deployed around the globe. The Office of the General Counsel does not have a large pool of qualified candidates, either in the reserve or the regular forces, from which to select potential judges. In 1992, the Supreme Court recognized that this represented an additional responsibility.

The current system is not perfect and for the past year, we have been considering ways it could be improved upon. An independent review by an emeritus judge was scheduled to take place before December 10, 2003. With that in mind, we drafted the bill now before the committee. We felt that this was the best possible approach, one that could have staved off the independent review by Justice Lamer.

Internally, we could have proposed a system similar to the current one and amended the Judges Act. However, would this have been adequate, given the recommendations of the Honourable Justice Lamer further to his independent review? That explains in part the problems we faced in formulating a policy in this area. We needed to be certain that over the long term, our military judges would be protected. No doubt these are basic legal questions, but military justice is a distinctive field.

**Senator Nolin:** Nevertheless, you do admit that section 11(d) of the Charter also applies to the military justice system, with the necessary adaptations.

**LCol. Dufour:** Yes.

**Senator Nolin:** You should not read anything political into this. The principle is entrenched in the Constitution of Canada. Therefore, you are bound to uphold these important obligations.

**LCol. Dufour:** I agree.

**Senator Nolin:** The principle of an independent and impartial judiciary is not the brainchild of a Senate committee. We merely tried to enhance through legislation a process that we already viewed as being independent and impartial. However, you do not feel that your position vis-à-vis the rules of fundamental justice is ambiguous.

**LCol. Dufour:** No. Nonetheless, in 1982, section 11(f) of the Constitution specifically referred to military tribunals and to trials by jury.

**Senator Joyal:** There was a very specific reason for including that provision. I recall very clearly discussing this subject nearly 22 years ago. The nature of the exception must be considered

*[Français]*

En ce qui a trait à l'inamovibilité, les juges ont actuellement des mandats de cinq ans renouvelables. La Cour suprême, dans l'arrêt *Généreux*, a d'ailleurs indiqué, si je ne m'abuse, que ce cadre était suffisant.

Les besoins militaires diffèrent des besoins civils en magistrature de l'ordre judiciaire. En situations de conflits, les juges militaires sont déployés à travers le monde. Le bureau de l'avocat général ne dispose pas d'une grande quantité de candidats compétents, au sein de la réserve ou des forces régulières, aspirant à exercer les fonctions de juge. En 1992, la Cour suprême a d'ailleurs reconnu, à cet effet, une responsabilité additionnelle.

Le système actuel n'est pas parfait. Depuis un an, nous nous penchons sur la façon dont on pourrait l'améliorer. L'examen indépendant de la part d'un juge émérite était prévu avant le 10 décembre 2003. De ce fait, nous avons élaboré un projet de loi, tel que déposé devant vous. Cette solution se voulait la meilleure façon de procéder, ce qui aurait pu éviter l'examen indépendant du juge Lamer.

Nous aurions pu, à l'interne, proposer un système similaire au système actuel et amender la Loi sur les juges. Toutefois, cette mesure aurait-elle suffi, compte tenu des recommandations de l'honorable juge Lamer lors de son examen indépendant? Voilà un peu la difficulté que nous avons éprouvée dans l'établissement d'une politique. Il fallait s'assurer de pouvoir obtenir à long terme la garantie que nos juges militaires soient protégés. Ces questions juridiques sont sans doute élémentaires. Toutefois, l'application de la justice militaire se distingue.

**Le sénateur Nolin:** Néanmoins, vous reconnaissez que l'article 11d) de la Charte, avec les adaptations nécessaires, s'applique tout de même au système de justice militaire?

**Le lcol Dufour:** Oui.

**Le sénateur Nolin:** Il ne s'agit pas d'une vision de l'esprit politique. Ce principe fait partie de la loi fondamentale du Canada. Vous êtes donc liés par ces obligations importantes.

**Le lcol Dufour:** Oui.

**Le sénateur Nolin:** Un système de justice indépendant et impartial est donc de mise. Ce principe n'a pas été inventé par un comité du Sénat. On a tenté de bonifier législativement ce qui nous apparaissait comme étant un processus indépendant et impartial. Toutefois, vous ne vous sentez pas dans une situation ambiguë par rapport à ces règles de justice fondamentale?

**Le lcol Dufour:** Non. Néanmoins, en 1982, on a prévu à l'article 11f) de la Constitution une disposition spécifique pour les tribunaux militaires afin que les procès par jury soient traités de façon particulière.

**Le sénateur Joyal:** Cette provision a été apportée pour une raison très spécifique. D'ailleurs, je me souviens très bien de la discussion que nous avons eue, il y a près de 22 ans, à ce sujet.



along with the exceptional circumstances. However, the general principle is not being called into question.

**LCol. Dufour:** I agree.

**Senator Joyal:** We were very concerned at the time about the nature and impact of the exception.

**Senator Nolin:** Aside from the issue of judicial independence, I agree with the points you have made. We do not object to any of the amendments that you are recommending. The basis for your arguments is the Criminal Code, which is quite admirable. Moreover, I am surprised that these matters did not come to our attention when we initially reviewed the National Defence Act. No doubt Justice Lamer will make mention of this fact in his report.

Getting back to Senator Bryden's comments, we have no intention of grilling you on fundamental policy questions. That is not our role. However, the committee cannot suspend its work.

I understand your argument about the desire to expedite this problem. Nevertheless, to proceed in this manner is unacceptable. Our goal should be perfection, and nothing less. Canadians expect Parliament to take effective action and so, we must act effectively.

Therefore, the committee chair has a responsibility to put questions to the appropriate authorities, to the Minister of National Defence and in particular, to the Attorney General who advises the government on these fundamental questions. The committee will need to hear from the Minister of Justice to understand how it is possible to stray in this manner from the courts' interpretation of section 11(d). Discussing the independence of the courts certainly does not reflect a particular political vision.

[English]

**Senator Joyal:** I want to follow up on another dimension of the point raised very accurately by Senator Bryden. Considering, as you said, LCol. Dufour, that former Chief Justice Lamer will deliver his report almost two months from now, which is soon, and considering the reflection that collectively in this committee we have had before on the remuneration provided by the Judges Act and the amendments that we made at that time in this committee to that act, my approach would be not to oppose the bill as drafted presently. However, I would have a better conviction that the system needs to be overhauled if there is a pledge to us that the system will undergo a review following Mr. Justice Lamer's report. If we could get such an undertaking, I would be satisfied. I do not want to block remuneration. If it needs to be adjusted, it should be adjusted and paid. That is fundamental. Let us pay what we owe.

L'exception doit être interprétée en se basant sur sa nature, soit en reconnaissance des circonstances particulières eut égard à cet élément très particulier. Cela ne remet toutefois pas en cause le principe général.

**Le lcol Dufour:** Je suis d'accord.

**Le sénateur Joyal:** Nous étions d'ailleurs très préoccupés par la nature et l'impact de l'exception.

**Le sénateur Nolin:** Mise à part la question de l'indépendance du système, je suis d'accord avec les points que vous soulevez. Nous n'avons pas de problème avec les amendements que vous proposez. Vos arguments se fondent sur le Code criminel, ce qui est très bien. Je suis d'ailleurs étonné que ces questions nous aient échappé lors de notre premier examen de la Loi sur la défense nationale. Le juge Lamer en fera sans doute mention dans son rapport.

J'aimerais revenir aux propos soulevés par l'honorable sénateur Bryden. Nous n'avons pas l'intention de vous interroger sur des questions de politique fondamentale. Là n'est pas votre rôle. Par contre, le comité ne peut demeurer en suspens.

Je comprends votre argument en ce qui a trait à la volonté de colmater un problème de façon expéditive. Il est néanmoins inacceptable que l'on procède de la sorte. Nous devons tenter d'atteindre la perfection et rien de moins. Les Canadiens s'attendent à ce que le Parlement agisse avec efficacité et c'est ainsi que notre travail doit s'accomplir.

Il reviendra donc au président du comité de poser ces questions aux autorités compétentes, au ministre de la Défense, et surtout au procureur général qui avise le gouvernement sur ces questions fondamentales. Le comité devra entendre le ministre de la Justice afin de comprendre comment il est possible que l'on puisse se distancer de l'interprétation que les tribunaux ont donnée à l'article 11d). Ce n'est certainement pas une vision de l'esprit politique que de discuter de l'indépendance des tribunaux. Cette question est hautement fondamentale.

[Traduction]

**Le sénateur Joyal:** Je veux revenir sur une autre dimension du point soulevé avec raison par le sénateur Bryden. Considérant, comme vous dites, lieutenant-colonel Dufour, que l'ancien juge en chef Lamer présentera son rapport dans près de deux mois, ce qui est prochainement, et considérant la réflexion collective que le présent comité a eue auparavant sur la rémunération des juges dans le cadre de l'étude de la Loi sur les juges et des amendements que le présent comité a apportés à ce moment-là à cette loi, ma position serait de ne pas m'opposer au projet de loi tel qu'il est rédigé actuellement. Cependant, je serais davantage convaincu que le système a besoin d'être révisé si on nous garantissait que le système sera examiné après la présentation du rapport du juge Lamer. Si nous pouvions avoir cet engagement, je serais heureux. Je ne veux pas bloquer la rémunération. Si elle doit être ajustée, elle devrait être ajustée et payée. C'est fondamental. Payons ce que nous devons.

On the other hand, there is a general principle at stake here. As a chamber of Parliament that has a specific mandate to review legislation on the basis of the Charter, we must satisfy ourselves that if we have a reasonable doubt that there is something in a bill that raises the issue, it must be properly dealt with in a reasonable period of time by the proper authorities.

As this is a question of policy, as Senator Bryden has mentioned, we need the undertaking from the proper authorities in the system. If we could get that, I would feel satisfied that we have done what we need to do as a committee. We could report to the Senate, to the full chamber, that we will have the capacity to maintain the satisfaction of the constitutional principles that are at stake in military justice.

I was one of those who had to be sensitized to the particular conditions under which military justice operates. On the other hand, the exception must be framed in a constitutional context. Could we get that?

**LCol. Dufour:** I took note of your comments, Senator Joyal. I will ensure that the appropriate authorities can speak to those issues, and I will make sure that the appropriate authority is before you. Honourable senators need this reassurance that we can proceed.

**Senator Joyal:** I do not know what my colleagues think, but that could be a way of addressing this issue.

**Senator Bryden:** I think we need something in writing. We will need a letter. I do not know where else to go, but the letter — if there is no other appropriate authority — should come from the minister saying that he will respond. It may involve other people as well, but we need an assurance that once the review is done and has been considered — and if it is possible, let us put a time-frame on it of within six months of the review being provided — that the minister would appear or cause to appear before this committee the appropriate personnel to address the three issues as they apply to the military justice system.

**Senator Nolin:** The letter that you refer to, Senator Bryden, would that be to explain the undertaking by the minister or to replace the testimony of the minister? It is important to understand from the proper authority in the government why they took such an approach, which is, for us, different from the proper approach.

**Senator Bryden:** I would see the letter as the undertaking. It is the undertaking to appear and make the explanation.

**Senator Joyal:** I would support the letter approach. We have had precedents here in this committee where undertakings have been given. For example, there were amendments to the Electoral Act. The then Leader of the Government appeared, and we drew his attention to the fact that other sections of the act needed to be amended. That would have meant sending the bill back to the House of Commons, and there was an election time frame to consider. We asked the minister to send a letter indicating his

Par contre, il y a un principe général qui est en cause ici. En tant qu'une des Chambres du Parlement qui a pour mandat spécifique d'examiner la législation en fonction de la Charte, nous devons être convaincus que si nous avons un doute raisonnable qu'il y a quelque chose dans un projet de loi qui pose problème, ce problème doit être traité de manière appropriée, dans un délai raisonnable par les autorités compétentes.

Cette question relève des politiques, comme le sénateur Bryden l'a dit, et il nous faudra donc obtenir l'engagement des autorités compétentes. Si nous pouvions l'obtenir, j'aurais le sentiment que nous nous sommes acquittés de notre tâche au comité. Nous pourrions faire rapport au Sénat, à la Chambre elle-même, lui disant que nous aurons la capacité de veiller au respect des principes constitutionnels qui sont en jeu dans la justice militaire.

J'étais de ceux qu'il a fallu sensibiliser à la situation particulière des juges militaires. Par contre, l'exception doit être encadrée dans un contexte constitutionnel. Pourrions-nous l'obtenir?

**Le lcol Dufour:** J'ai pris bonne note de vos observations, sénateur Joyal. Je verrai à ce que les autorités compétentes puissent se prononcer sur ces questions et je vais m'assurer que la personne compétente témoigne devant vous. Les honorables sénateurs doivent obtenir cette assurance que nous pouvons aller de l'avant.

**Le sénateur Joyal:** J'ignore ce qu'en pensent mes collègues, mais ce pourrait être une manière de régler ce problème.

**Le sénateur Bryden:** Je pense qu'il nous faut quelque chose par écrit. Nous aurons besoin d'une lettre. J'ignore à qui d'autre on pourrait s'adresser, mais la lettre — s'il n'y a pas d'autre autorité compétente — devrait émaner du ministre et celui-ci devrait y indiquer qu'il donnera suite. D'autres personnes pourraient être mises en cause également, mais il nous faut l'assurance qu'une fois que l'examen aura été fait — si possible, précisons une échéance, disons dans les six mois après la fin de l'examen —, le ministre comparaitra ou fera comparaître devant le comité le personnel compétent pour aborder les trois questions applicables au régime de justice militaire.

**Le sénateur Nolin:** La lettre dont vous parlez, sénateur Bryden, aurait-elle pour but d'expliquer l'engagement pris par le ministre ou de remplacer le témoignage du ministre? Il est important de comprendre de la bouche même des autorités compétences au gouvernement pourquoi on a adopté une telle approche, qui est, pour nous, différente de l'approche habituelle.

**Le sénateur Bryden:** À mes yeux, la lettre constituerait l'engagement. C'est l'engagement de comparaître et de donner des explications.

**Le sénateur Joyal:** Je suis en faveur de la lettre. Nous avons eu des précédents ici même à notre comité, où des engagements ont été pris. Par exemple, la loi électorale a été modifiée. Celui qui était alors leader du gouvernement a comparu et nous avons attiré son attention sur le fait que d'autres articles de la loi devaient également être modifiés. Il aurait fallu pour cela renvoyer le projet de loi à la Chambre des communes et comme l'échéance électorale approchait, nous avons demandé au ministre d'envoyer une lettre



commitment to reappear with the proper amendments at the first opportunity to open the bill. The minister did return with the amendments, which we dealt with expeditiously. He honoured his word, we honoured our commitment and everyone was satisfied that the principles of the act were maintained. We have precedents in this committee that might be helpful if you were to mention them to your people. I believe that the Minister of Health also did that. We could operate on that basis, as suggested by Senator Bryden.

**Senator Beaudoin:** Our witness referred to the exception that was made for national defence in the instance of a court martial. My only comment is that it was based on the Constitution and not on the regulations.

**The Chairman:** I have one quick question that is completely aside from the previous discussions and is technical in nature. When we see housekeeping legislation related to the Criminal Code, and particularly police powers, I am concerned that we not inadvertently broaden those powers. If we want, we will do it overtly but not inadvertently. I refer to clause 6 of the bill and proposed subsection 196.18(1) of the act in respect of the sample-taking process, the English version of which states that “as soon as is feasible after the samples have been taken,” a written report is to be prescribed and submitted. The French version adds:

[Translation]

“le plus tôt possible dans les jours qui suivent”.

[English]

The parameters seem much broader in the French version than in the English version.

**Senator Beaudoin:** In French, they have something.

[Translation]

**Senator Nolin:** The phrase “le plus tôt possible dans les jours qui suivent” is somewhat redundant. To say “le plus tôt possible” would have sufficed.

[English]

**The Chairman:** Is that a little broader?

**Senator Nolin:** It is like two layers.

**Senator Beaudoin:** It is to be expected that it would not necessarily be broader.

**Senator Nolin:** It means “as soon as possible in the following days.”

**Senator Bryden:** It is consistent with saying “in the next week.”

**Senator Nolin:** It implies “as soon as possible.”

**The Chairman:** The English version says, “as soon as is feasible after the samples have been taken.” The French version says, “as soon as possible in the following days.”

indiquant son engagement de comparaître de nouveau, armé des amendements voulus, à la première occasion, afin de lancer le débat sur le projet de loi. Le ministre s’est présenté de nouveau avec les amendements en question, que nous avons adoptés rapidement. Il a tenu parole, nous avons respecté notre engagement et chacun a été satisfait, les principes de la loi ayant été maintenus. Nous avons des précédents au comité et il pourrait être utile que vous en parliez à vos collaborateurs. Je pense que le ministre de la Santé l’a fait également. Nous pourrions fonctionner de cette manière, comme le propose le sénateur Bryden.

**Le sénateur Beaudoin:** Notre témoin a évoqué l’exception qui a été faite pour la Défense nationale dans le cas d’une cour martiale. Mon seul commentaire est que c’était fondé sur la Constitution et non pas sur le Règlement.

**Le président:** J’ai une brève question qui n’a aucun rapport avec la discussion qui vient d’avoir lieu et qui est de nature administrative. Quand on nous présente des projets de loi d’ordre administratif portant sur le Code criminel, en particulier les pouvoirs de la police, je crains toujours que nous n’élargissions ces pouvoirs par inadvertance. Si nous voulons le faire, nous le ferons ouvertement, mais pas par inadvertance. Je renvoie à l’article 6 du projet de loi et au paragraphe proposé 196.18(1) relativement au prélèvement d’échantillon, dans lequel la version anglaise dit «as soon as is feasible after the samples have been taken», un rapport écrit doit être dressé et déposé. Dans la version française, on dit:

[Français]

«le plus tôt possible dans les jours qui suivent».

[Traduction]

Les paramètres semblent beaucoup plus étendus dans la version française que dans la version anglaise.

**Le sénateur Beaudoin:** En français, c’est bien dit.

[Français]

**Le sénateur Nolin:** L’expression «le plus tôt possible dans les jours qui suivent» est redondante; «le plus tôt possible» aurait été suffisant.

[Traduction]

**Le président:** Est-ce un peu plus étendu?

**Le sénateur Nolin:** C’est comme deux couches superposées.

**Le sénateur Beaudoin:** Il faut s’attendre à ce que ce ne soit pas nécessairement plus étendu.

**Le sénateur Nolin:** Cela veut dire «le plus tôt possible dans les jours qui suivent.»

**Le sénateur Bryden:** Cela revient à dire «la semaine suivante.»

**Le sénateur Nolin:** Cela laisse entendre «le plus tôt possible.»

**Le président:** La version anglaise dit «le plus tôt possible après le prélèvement des échantillons.» La version française dit «le plus tôt possible dans les jours qui suivent.»

**Senator Beaudoin:** It is not exactly the same thing. I do not know why the drafters worded it in that way.

**The Chairman:** Why did they say that?

**LCol. Dufour:** It was stated in the bill that passed in 2000, and we have not changed the wording.

**Senator Joyal:** It is reproduced textually the same way it read at that time.

**LCol. Dufour:** Yes, that is correct.

**Senator Nolin:** This will give us the opportunity to correct those words.

**Senator Beaudoin:** Because the words were used previously is no reason to leave them this way.

**Senator Joyal:** There is a point. If I may, I want to be sure that our witnesses do not feel targeted.

As committee members, we are always wary when we are told, "Oh, don't worry, this is just a housekeeping bill." Then, when we look closely, we realize that it is not related just to housekeeping at all. I am referring to a current bill, but I will not mention its name because we are still wrestling with it. We are always suspicious of that formula. It is best not to use it with this committee.

If the intent is to reproduce the provisions of the NDA, which contains an element that is not identical in the English and French versions, and we want to maintain the same elements contained in the NDA, then we would have to produce it thus, unless that would be a mistake. However, a judge faced with those two versions would use his or her judgment to establish the intent of the wording.

I would not be tempted to amend the clause, even though, as the chair said, there is a discrepancy between the two versions, unless we amend both at once. The principle is to maintain the concordance between the two. If we were to amend one, we would have to amend the other. Otherwise we would be exchanging the required proof parameters.

**Senator Bryden:** As the sponsor of the bill, I suggest that we have enough information on the table so that the chair and the staff can coordinate with DND to provide the undertaking discussed earlier, which will come back to the committee as acceptable or not acceptable. I believe there is a consensus to proceed without amendment, to do our clause-by-clause study of this bill to amend, and to report it back to the Senate. Would that occur next Wednesday?

**The Chairman:** That would be our intention.

Senator Nolin, am I to understand that you would be satisfied with a letter from the minister clarifying the three points that were raised?

**Le sénateur Beaudoin:** Ce n'est pas exactement la même chose. J'ignore pourquoi les rédacteurs ont libellé ce passage de cette manière.

**Le président:** Pourquoi ont-ils dit cela?

**Le lcol Dufour:** C'était libellé ainsi dans le projet de loi qui a été adopté en 2000 et nous ne l'avons pas changé.

**Le sénateur Joyal:** On reprend textuellement le même libellé qu'à l'époque.

**Le lcol Dufour:** Oui, c'est bien cela.

**Le sénateur Nolin:** Cela nous donnera l'occasion de corriger ce passage.

**Le sénateur Beaudoin:** Le fait que ce libellé ait été utilisé auparavant n'est pas une raison de le laisser tel quel.

**Le sénateur Joyal:** Il y a là quelque chose. Si je peux me permettre, je veux m'assurer que nos témoins ne se sentent pas pointés du doigt.

En tant que membres du comité, nous nous méfions toujours quand on nous dit: «Ne vous inquiétez pas, c'est seulement un projet de loi d'ordre administratif.» Ensuite, quand nous scrutons l'affaire de plus près, nous nous rendons compte que ce n'est pas seulement d'ordre administratif, pas du tout. Je songe à un projet de loi actuellement à l'étude, mais je ne le nommerai pas parce que nous sommes encore en train d'en débattre. Nous nous sommes toujours méfiés de cette formule. Il est préférable de ne pas l'utiliser au comité.

Si l'intention est de reproduire les dispositions de la LDN, qui renferme un élément qui n'est pas identique dans les versions anglaise et française, et si nous voulons maintenir les mêmes éléments contenus dans la LDN, alors il nous faudrait nous en tenir à cela, à moins qu'il y ait une erreur. Cependant, un juge confronté à ces deux versions userait de son jugement pour établir l'intention du législateur.

Je ne serais pas tenté de modifier l'article, même si, comme le président l'a dit, il y a incohérence entre les deux versions, à moins que nous modifiions les deux en même temps. Le principe est de maintenir la concordance entre les deux. Si nous devions en modifier une, il nous faudrait modifier l'autre. Autrement, nous changerions les paramètres de la preuve exigée.

**Le sénateur Bryden:** À titre de parrain du projet de loi, je vous invite à considérer que nous avons suffisamment de renseignements et que la présidence et le personnel du comité pourraient communiquer avec le MDN pour que l'on prenne l'engagement dont il a été question tout à l'heure et il reviendra au comité de se prononcer à savoir si c'est acceptable ou non. Je crois qu'il y a un consensus pour aller de l'avant sans amendement, pour procéder à l'étude article par article du projet de loi et en faire rapport au Sénat. Cela se ferait-il mercredi prochain?

**Le président:** Telle serait notre intention.

Sénateur Nolin, dois-je comprendre que vous seriez satisfait d'une lettre du ministre apportant des précisions sur les trois points qui ont été soulevés?



**Senator Nolin:** No, that is exactly what I do not want. I will give you an example. I want the Minister of Justice to tell us, as a matter of public policy, why he wants to distance himself, or why he has agreed to distance the military justice system from section 100 of the British North America Act, 1867, which states:

[Translation]

100. The salaries, allowances and pensions of the judges of the superior, district and county courts (except the courts of probate in Nova Scotia and New Brunswick) and of the admiralty courts in cases where the judges thereof are for the time being paid by salary, shall be fixed and provided by the Parliament of Canada. (53)

Senators will recall the lengthy debate that took place over the amendment aimed at allowing the Honourable Justice Louise Arbour to take on international duties.

Could the minister responsible for advising the government on judicial matters explain to us why he agreed to distance himself from this issue and to recommend through this bill that remuneration be fixed by way of regulations? How can this move be reconciled with the interpretation given by the courts of section 11(d) of the Canadian Charter of Rights and Freedoms? How can we remain independent and impartial given the interpretation of section 11(d) of the Charter and section 100 of the Constitution Act, 1867? The three witnesses who have testified today cannot answer these public policy questions. In my view, a letter would allow for the possibility of conducting a cross-examination.

[English]

**Senator Beaudoin:** I have a point to make. When we see the words, "paid by the Parliament of Canada," that is not the government but that is the legislature. Thus, it is a legislative matter and not a regulatory matter.

**Senator Nolin:** We understand one another.

**Senator Bryden:** At one point we did, I thought. It is intended that we would obtain a letter of undertaking for someone to appear before this committee, once the review is completed, to deal with the effects of that review and the reasoning for a different scenario in the military justice system as compared to the civil justice system. We need to have that witness appear before us. We cannot do that in a letter. We need an undertaking.

I believe it would be useful, Mr. Chairman, for you and the staff to draft a note to assist us in getting what we want.

The pay is being set by government regulation. The issue is whether that satisfies, for military purposes, the three criteria that have functioned previously.

**Le sénateur Nolin:** Non, c'est exactement ce que je ne veux pas. Je vais vous donner un exemple. Je veux que le ministre de la Justice nous dise, en tant qu'énoncé de politique publique, pourquoi il veut prendre ses distances, ou pourquoi il a donné son accord pour que le régime de justice militaire prenne ses distances par rapport à l'article 100 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, qui stipule:

[Français]

100. Les salaires, allocations et pensions des juges des cours supérieures, de district et de comté (sauf les cours de vérification dans la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick) et des cours de l'Amirauté, lorsque les juges de ces dernières sont alors salariés, seront fixés et payés par le parlement du Canada.(53)

On se souviendra du long débat entourant l'amendement qui visait à permettre à l'honorable juge Louise Arbour d'assumer des fonctions internationales.

Est-ce que le ministre responsable d'aviser le gouvernement sur les questions juridiques pourrait nous expliquer pourquoi il a accepté à la fois de prendre distance et recommander, par ce projet de loi, que l'on utilise la voie de la législation déléguée pour atteindre l'objectif? Comment est-il possible de réconcilier ce geste avec l'interprétation jurisprudentielle de l'article 11d) de la Charte canadienne des droits et libertés? Comment peut-on demeurer indépendant et impartial avec l'interprétation de l'article 11d) de la Charte canadienne des droits et libertés et l'article 100 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique? Les trois témoins que nous avons aujourd'hui devant nous ne peuvent répondre à ces questions de politique publique. À mon avis, une lettre donne droit au contre-interrogatoire.

[Traduction]

**Le sénateur Beaudoin:** Je voudrais faire une observation. Quand nous lisons les mots «payé par le Parlement du Canada,» ce n'est pas le gouvernement, mais plutôt l'assemblée législative. Ainsi, c'est une affaire législative et non pas réglementaire.

**Le sénateur Nolin:** Nous nous comprenons bien.

**M. John Bryden:** Il m'a semblé que c'était le cas à un moment donné. L'intention est que nous obtiendrions une lettre de quelqu'un qui prendrait l'engagement de témoigner devant notre comité, après l'achèvement de l'examen, pour traiter des conséquences de cet examen et expliquer pourquoi on a adopté un scénario différent pour le régime de justice militaire en comparaison de la justice civile. Nous devons obtenir que ce témoin compare devant nous. Nous ne pouvons pas faire cela au moyen d'une lettre. Il nous faut un engagement.

Je crois qu'il serait utile, monsieur le président, que vous-mêmes et le personnel rédigiez une note visant à nous aider à obtenir ce que nous voulons.

La rémunération est fixée par règlement du gouvernement. La question est de savoir si cela respecte, à des fins militaires, les trois critères qui ont été appliqués auparavant.

**The Chairman:** Again, I must put the question to Senator Nolin to ensure that we are all on the same page. My understanding of Senator Bryden's comments is that we would proceed with the normal course regarding this bill and then follow up with a meeting for which we would already have had an undertaking with the appropriate minister to deal with issues raised with respect to the independence of the military. I am not sure that I am getting a positive indication from you on that, Senator Nolin.

[Translation]

**Senator Nolin:** I understand very well what the Honourable Senator Joyal is saying and I share his opinion when he says the process of granting retroactive remuneration should not be delayed unduly.

However, it would be timely to invite the Minister of Defence, along with the Attorney General of Canada, to come before the committee to explain why, for the sake of expediency, a decision was made to go this route, and to agree to testify again before us after the former Chief Justice of the Supreme Court has tabled his report.

I do not want to wait until we have Justice Lamer's report in hand. I want the Minister of Justice to confirm to us that the same rules must apply to both military and civilian courts. That is a fundamental, undeniable principle.

Should we agree to endorse this bill? Yes, because we want judges presiding over military tribunals to be more generously remunerated and as quickly as possible. However, it might be a good idea to hear from the witnesses' superior, for whom I have tremendous respect, and in particular from the Attorney General, namely the Minister of Justice.

[English]

**Senator Bryden:** That is fine. It will simply have to be put together and done as soon as possible.

**The Chairman:** I would like to thank LCol. Dufour, LCol. Gibson and Maj. Elderkin for being here with us this morning. Your information has been very helpful.

The committee continued in camera.

OTTAWA, Thursday, October 2, 2003

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-9, to honour Louis Riel and the Metis People, met this day at 11:05 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator George J. Furey** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, as you know from the e-mail circulated yesterday, we are unable to proceed as planned with clause-by-clause on proposed Bill C-35, because we were

**Le président:** Encore une fois, je dois poser la question au sénateur Nolin pour avoir l'assurance que nous sommes tous à l'unisson. Si j'ai bien compris les observations du sénateur Bryden, nous procéderions comme à l'habitude pour l'étude de ce projet de loi, après quoi nous aurions une réunion en vue de laquelle nous aurions déjà obtenu l'engagement du ministre compétent de donner des explications sur les questions qui ont été soulevées relativement à l'indépendance de la justice militaire. Je ne suis pas sûr que votre réponse soit positive là-dessus, sénateur Nolin.

[Français]

**Le sénateur Nolin:** Je saisis bien les propos de l'honorable sénateur Joyal et partage son opinion lorsqu'il soulève la question de ne pas retarder indûment ce qui doit être fait en ce qui a trait, entre autres, à la rémunération rétroactive.

Il serait souhaitable, toutefois, que le ministre de la Défense vienne devant nous, accompagné du procureur général du Canada, afin d'expliquer les circonstances suivantes: pour des raisons expéditives, on a décidé de prendre cette voie qui semblait la meilleure, et on s'engage à revenir devant vous suivant le rapport de l'ancien juge en chef de la Cour suprême.

Je ne veux pas attendre de lire le rapport du juge Lamer. J'aimerais que le ministre de la Justice nous confirme que la justice militaire doit suivre les mêmes règles que la justice civile. La question est fondamentale et incontournable.

Devrions-nous être d'accord pour adopter ce projet de loi? Oui, car nous voulons que les juges des cours martiales soient rémunérés le plus adéquatement et rapidement possible. Cependant, il serait important d'entendre le patron de nos témoins, pour qui j'ai le plus grand respect, et surtout le procureur de ce ministère, qui est le ministre de la Justice.

[Traduction]

**Le sénateur Bryden:** C'est très bien. Il faudra simplement que cela se fasse dans les plus brefs délais.

**Le président:** Je remercie le lcol Dufour, le lcol Gibson et le maj Elderkin d'être venus témoigner devant nous ce matin. Les renseignements que vous nous avez donnés ont été très utiles.

La séance se poursuit à huis clos.

OTTAWA, le jeudi 2 octobre 2003

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 11 h 05 en vue d'examiner le projet de loi S-9, qui vise à honorer Louis riel et le peuple métis.

**Le sénateur George J. Furey** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, comme vous l'a appris le courriel transmis hier, nous ne pouvons procéder comme prévu à l'examen article par article du projet de loi C-35, car nous n'avons



unable to obtain letters from the appropriate ministers. The ministers of justice and defence have asked that they have some time to review, and hopefully they will be back to us by next week.

Instead, we will proceed directly to the consideration of the proposed bill, an act to honour Louis Riel and the Metis people. We welcome our colleague, Honourable Senator Chalifoux, the sponsor of the bill.

**Hon. Thelma J. Chalifoux, Senator:** Honourable senators, I am honoured to be here to speak to the proposed legislation to honour Louis Riel and the Metis people. I must apologize; I do not have a written presentation but I have a whole lot of history and proof as to why this proposed bill should be passed.

With this bill we are recognizing Canadian history; Canadian history that is as vibrant as anything in the United States, and we must have Canadian heroes for our children.

Senator Stratton challenged me, stating that the report that I made in the Senate did not address the proposed bill. I am sorry that he is not here today to listen to the reasons for the importance of this bill to Canada, to the Metis people and to our future generations regarding Canadian history.

I have with me the Metis law summary from 1849 to 2002, to which I will refer.

Let us look at the preamble of the bill.

WHEREAS Louis Riel was a Metis and a great leader whose role and accomplishments have fired the imagination of successive generations of Metis...

That is so true. The Metis are a western nation of Aboriginal peoples. The latest decision of the Supreme Court of Canada has ruled that there has to be an identified Metis community, and that is Western Canada. No discussion of Metis identity can avoid a special focus on the story of Riel's people.

The one Canadian national historic figure most likely to raise emotions today is Louis Riel, the political leader of the Metis nation of Western Canada. That is why it is so important for us to consider and pass this proposed legislation.

Louis Riel played a significant leadership role in the political process. In 1849, the first Metis rights case was the trial of Guillaume Sayer in Rupert's Land, in present-day Manitoba.

The *Sayer* case is famous because it was the first time the Metis nation took a stand to protect the livelihood rights of its citizens. They argued for a right to economic self-sufficiency without undue interference, perhaps one of the earliest cries for free trade in Canada.

History tells us that Louis Riel Senior and several Metis hunters surrounded the courthouse where the trial was taking place. Sayer was found guilty, but no sentence was imposed and the Metis considered it a victory. They then began to exercise the

pu obtenir les lettres des ministres concernés. Les ministres de la Justice et de la Défense nous ont demandé de leur accorder un peu de temps pour examiner le projet de loi, et j'espère qu'ils pourront nous rencontrer dès la semaine prochaine.

Ainsi, nous passons directement à l'examen du projet de loi visant à honorer Louis Riel et le peuple métis. Nous souhaitons la bienvenue à notre collègue, l'honorable sénateur Chalifoux, qui parraine le projet de loi.

**L'honorable Thelma J. Chalifoux, sénateur:** Honorables sénateurs, je suis honorée d'être ici pour parler du projet de loi visant à honorer Louis Riel et le peuple métis. Je dois m'excuser: je n'ai pas de mémoire écrite à vous présenter, mais je compte vous relater beaucoup d'événements historiques et de preuves du bien-fondé de ce projet de loi.

Avec ce projet de loi, nous reconnaissons l'histoire canadienne. L'histoire canadienne est aussi fascinante que celle des États-Unis, et nos enfants doivent avoir des héros canadiens.

Le sénateur Stratton m'a critiquée, avançant que l'exposé que je présentais au Sénat n'abordait pas le projet de loi proposé. Je suis déçue qu'il ne soit pas ici aujourd'hui pour entendre pourquoi ce projet de loi est important pour le Canada, pour le peuple métis et pour les générations futures.

J'ai apporté avec moi le résumé législatif métis de 1849 à 2002, que j'utiliserai comme référence.

Commençons par regarder le préambule du projet de loi.

ATTENDU QUE Louis Riel était un Métis et un grand chef dont le rôle et les réalisations ont exalté l'imagination des générations successives de Métis [...]

C'est si vrai. Les Métis sont une nation autochtone de l'Ouest. La Cour suprême du Canada a récemment décidé qu'il doit y avoir une communauté métisse clairement identifiée, et c'est dans l'Ouest canadien. On ne peut parler de l'identité métisse sans aborder tout particulièrement l'histoire du peuple de Riel.

Louis Riel, dirigeant politique de la nation métisse de l'Ouest canadien, est probablement le personnage historique national le plus susceptible de susciter de vives réactions. C'est pourquoi il est si important pour nous d'examiner et d'adopter ce projet de loi.

Louis Riel a joué un rôle de premier plan dans le processus politique. En 1849, la première affaire liée aux droits des Métis était le procès de Guillaume *Sayer*, dans la Terre de Rupert, dans ce qu'on appelle aujourd'hui le Manitoba.

L'affaire *Sayer* est célèbre parce que c'était la première fois que la nation métisse prenait position en vue de protéger le droit de ses citoyens à un moyen de subsistance. Elle a fait valoir son droit à l'autonomie économique sans ingérence injustifiée, peut-être l'un des premiers appels au libre-échange au Canada.

L'histoire nous dit que Louis Riel, père et plusieurs chasseurs métis avaient entouré le Palais de justice où se tenait le procès. *Sayer* a été reconnu coupable, mais aucune peine ne lui a été imposée, et les Métis ont considéré cela comme une victoire. Ils

free trade of their furs. The *Sayer* trial effectively destroyed the Hudson's Bay monopoly, and the cry of "Les commerce est libre" was the song of the day, thanks to Pierre Falcon.

In 1850, the Metis in Sault Ste. Marie, Ontario, fought for inclusion in the Robinson-Huron treaty. They were denied participation as a collective, but William Robinson, the treaty commissioner, guaranteed their lands.

In 1869, Louis Riel formed a provisional government to negotiate the terms of Manitoba's entry into Canada. The events at Red River led to the inclusion of the Metis in the Manitoba Act. This event, which should have heralded a new relationship with the Metis, in fact led to a tragically flawed system of land grants and a scrip process implemented in the Aboriginal recognition of the land rights claimed by the Metis. The Dominion Lands Act continued this system to at least 1921. The system led to the forced dislocation of the Metis.

My grandfather was involved; he was vice-president of the Metis in Western Canada in 1895. He was involved in the fight and the struggle that our dislocated families faced at that time. This is Canadian history. It is so important that our children learn about the struggle that some Canadians have faced all throughout their existence.

In 1875, the Metis of Rainy Lake and Rainy River, Ontario, signed a memorandum of agreement by which they adhered to treaty 3. This adhesion guaranteed them lands and harvesting rights. Duck Lake, Batoche and Fish Creek, are names that evoke memories of old Metis battles. These battles were a result of the Metis attempt to protect their lands and their existence as a people. The results of these battles are well known. Bounties were placed on the heads of Metis warriors.

I remember, when I was a little girl, that, if more than three Metis met, it was considered to be a public act and they were jailed. My father, my relations and other members of the Metis had to go underground in order to survive and to look at what was happening with our nation. Metis who participated in the battles were found guilty of treason and sentenced to terms of imprisonment. Riel himself was tried and convicted of high treason; he was hanged in Regina, November 16, 1885. He was hanged because the government in power at the time needed the Metis lands for the new railroad to go through, and for the new immigrants coming through on it. We had good land. This is real history that Canadians should learn. We must make our children understand the struggles that the Metis have gone through.

From 1875 to 1916, approximately a dozen cases were heard in the courts arrive concerning trade and half-breed lands. Most of these cases originated in Manitoba, while a couple of these cases document individual Metis attempting to reclaim their lost scrip.

ont ensuite commencé à faire librement le commerce de leurs fourrures L'affaire *Sayer* a, de fait, mis fin au monopole de la Baie d'Hudson, et, grâce à Pierre Falcon, tout le monde entonnait le refrain «Le commerce est libre».

En 1850, les Métis de Sault Ste. Marie, en Ontario, se sont battus pour faire partie du traité Robinson-Huron. On leur a refusé la participation en groupe, mais William Robinson, le commissaire au traité, a garanti leurs terres.

En 1869, Louis Riel a formé un gouvernement provisoire afin de négocier les modalités de l'entrée du Manitoba au sein du Canada. Les événements de la rivière Rouge ont mené à l'inclusion des Métis dans l'Acte du Manitoba. Cet événement, qui aurait dû ouvrir la voie à une nouvelle relation avec les Métis, a, de fait, mené à l'adoption d'un système de concessions de terres tristement imparfait et à la mise en œuvre d'un processus de certificat des Métis visant à reconnaître les revendications territoriales des Métis. La Loi des terres fédérales a maintenu ce système jusqu'à au moins 1921. Le système a mené au déplacement forcé des Métis.

Mon grand-père a pris part à cela; il était vice-président des Métis, dans l'Ouest canadien, en 1895. Il prenait part à la lutte et à la résistance de nos familles. Cela fait partie de l'histoire du Canada. Il est très important que nos enfants soient au courant de la lutte que certains Canadiens ont dû livrer toute leur vie.

En 1875, les Métis du lac à la Pluie et de la rivière à la Pluie, en Ontario, signaient un protocole d'entente selon lequel ils adhéraient au traité 3. Cette adhésion leur garantissait des terres et des droits de récolte. Le lac aux Canards, Batoche et Fish Creek sont des noms qui évoquent le souvenir de batailles métisses. Ces batailles étaient nées du désir des Métis de protéger leurs terres et leur existence en tant que peuple. Les résultats de ces batailles sont bien connus. On a mis à prix la tête de guerriers métis.

Je me souviens que, quand j'étais petite, si plus de trois Métis se rencontraient, c'était considéré comme un attroupement illégal, et on les jetait en prison. Mon père, mes relations et d'autres membres de la communauté métisse devaient se réunir dans le secret pour survivre et examiner ce qui se passait avec notre nation. Les Métis qui participaient aux batailles étaient reconnus coupables de trahison et condamnés à l'incarcération. Riel a été accusé et reconnu coupable de haute trahison; on l'a pendu à Regina, le 16 novembre 1885. Il a été pendu parce que le gouvernement au pouvoir avait besoin des terres métisses pour la construction du nouveau chemin de fer, ainsi que pour les nouveaux immigrants qui arrivaient par train. Nous avions de bonnes terres. Ce sont des événements historiques que les Canadiens devraient connaître. Nous devons faire comprendre à nos enfants la lutte que les Métis ont dû livrer.

De 1875 à 1916, les tribunaux ont été saisis d'environ une dizaine d'affaires liées au commerce et aux terres des Métis. La plupart de ces affaires étaient au Manitoba, et certaines concernaient des Métis qui tentaient de récupérer le certificat de



Most of the cases were about the purchasers trying to realize on the scrip that they acquired from half-breeds.

My grandfather had scrip in St. Albert, Alberta. The story goes, from my father down to me and to my children, that when the French came out they got my grandfather drunk and he sold it to them for a bottle of whiskey. The agents took and stole the lands. Really, it was tragic. At this point in time, I am busy preparing a case to regain the scrip land of my great uncle Cyril Boucher from Alberta Beach. This is another reason why it is so important that the proposed bill be seriously considered.

Yes, Louis Riel is a very controversial figure, but he is one of Canada's greatest heroes who fought for the rights of the Metis and the half-breed. In the Manitoba Act, he made sure that the French language was recognized. He fought for the rights of the Metis, the Indian, and the French. That story has never been properly told. He was hanged for political reasons. Sir Wilfrid Laurier fought to try to keep him out of the courts, to try to defend him, but was unsuccessful. It is important that we learn this history.

Let us look at the proposed bill. This bill may be cited as the Louis Riel Act. The purpose of the act is to commemorate Riel and the Metis people by formally recognizing and commemorating Louis Riel's unique and historic role in the advancement and development of Confederation.

Before the Manitoba Act was enacted, the United States was wooing Riel and the provisional government to join the United States. Louis Riel had a vision that we were Canadians first and foremost and that our rights and languages must be protected. He fought against the United States and they did not win. Western Canada became part of Canada when Riel negotiated the Metis rights into the Manitoba Act. That action must be recognized.

The historic role of Louis Riel as a Metis patriot and his present role as a Canadian hero are both acknowledged.

If it were blood quantum that defined the Metis, Louis Riel would never have made it. We looked at that subject years ago when we were looking at the Metis settlements in Alberta. At that time, the government of the day said that a person had to be at least 25 per cent blood quantum for qualify as Aboriginal. Louis Riel was about one-eighth but he was 100 per cent Metis; he was 100 per cent Canadian.

We not look at blood quantum when we identify nations. The United Nations has defined the term "nation." We have our land; our land is Rupert's Land. That was the provisional governments ruling on Rupert's Land when the Hudson's Bay relinquished its control over it. We have a language; our language is Michif. I read an article a few years ago that said that the linguists of this country had missed a wonderful opportunity. It usually takes over a thousand years to develop a language, but the Michif language was developed in less than 200 years. Although there are

Métis qu'ils avaient perdu. La plupart de ces affaires concernaient des acheteurs qui tentaient de réaliser les certificats de Métis qu'ils avaient acquis auprès de Métis.

Mon grand-père avait un certificat de Métis à St. Albert, en Alberta. Mon père m'a raconté, et j'ai raconté à mes enfants, que lorsque les Français sont arrivés, ils ont soulé mon grand-père, et il leur a vendu leur certificat pour une bouteille de whisky. Les agents ont volé les terres. Vraiment, c'était tragique. Je m'affaire actuellement à préparer un dossier en vue de réclamer la terre attribuée à mon grand-oncle Cyril Boucher, à Alberta Beach, en vertu d'un certificat de Métis. Cela illustre encore pourquoi il est si important qu'on envisage sérieusement l'adoption de ce projet de loi.

Oui, Louis Riel est un personnage très controversé, mais il est l'un des plus grands héros canadiens, car il s'est battu pour les droits des Métis. Dans l'Acte du Manitoba, il a veillé à ce que la langue française soit reconnue. Il s'est battu pour les droits des Métis, des Indiens et des Français. Son histoire n'a jamais vraiment été racontée convenablement. On l'a pendu pour des motifs politiques. Sir Wilfrid Laurier s'est battu pour que Riel échappe aux tribunaux, il a tenté de le défendre, mais en vain. Il est important que nous apprenions ce volet de l'histoire.

Jetons un coup d'œil au projet de loi, qu'on peut appeler la Loi sur Louis Riel. Le projet de loi a pour but d'honorer Riel et le peuple métis en commémorant et en reconnaissant officiellement le rôle historique unique de Louis Riel dans la promotion et la création de la Confédération.

Avant la promulgation de l'Acte du Manitoba, les États-Unis courtoisaient Riel et le gouvernement provisoire afin qu'ils se joignent aux États-Unis. La vision de Louis Riel était que nous étions Canadiens, d'abord et avant tout, et que nos droits et nos langues devaient être protégés. Il s'est battu contre les États-Unis, et ces derniers n'ont pas eu raison de lui. L'Ouest canadien est devenu partie du Canada quand Riel a négocié les droits des Métis aux fins de l'Acte du Manitoba. Cette contribution doit être reconnue.

On reconnaît à la fois le rôle historique de Louis Riel à titre de patriote métis et son rôle actuel à titre de héros canadien.

Si on définissait les Métis par les liens du sang, Louis Riel n'aurait jamais été reconnu à ce titre. Nous nous sommes penchés sur cette question, il y a plusieurs années, quand nous examinions les établissements métis de l'Alberta. Le gouvernement de l'époque avait dit qu'une personne devait avoir au moins 25 p. 100 de sang indien pour être considérée comme autochtone. Louis Riel en avait environ un huitième, mais il était Métis à 100 p. 100; il était Canadien à 100 p. 100.

On ne regarde pas le sang quand on définit une nation. Les Nations Unies ont défini le terme «nation». Nous avons notre terre: notre terre est la Terre de Rupert. C'est ce qu'a déclaré le gouvernement provisoire lorsque la Baie d'Hudson a renoncé à son contrôle sur la Terre de Rupert. Nous avons une langue; notre langue est le michif. Il y a quelques années, j'ai lu un article selon lequel les linguistes de notre pays avaient manqué une occasion sans pareille. On met généralement 1 000 ans à créer une langue, mais la langue michif a pris forme en moins de 200 ans. Même si

verbs in French and nouns in other Aboriginal languages, it has been determined that it is a separate language because of the difference between the vowels and the verbs. I am not a linguist and I cannot explain it properly, but that is what the article said. I was amazed that the Metis developed their own language. That language is now being revived. I have two Michif dictionaries. I do not speak the language, but we have old people who speak do. We are developing our own Michif language books in Alberta.

Part of our criteria is to govern ourselves. The Metis have always governed themselves. This must be told to our historians, our children and taught in Canadian studies. We have always governed ourselves through the provisional government, through the laws of St. Laurent, and through the Buffalo hunts.

When you look at our dances and you look at what we do, you find that we have taken from the Irish, the French, and the Scots and developed our own unique way of doing our culture. It truly is a Canadian culture because it combines all the immigrants. It is a wonderful culture.

On May 12, 1870 the Manitoba Act was enacted, and on that historic day Western Canada became part of the Dominion of Canada. If this proposed legislation comes into force, May 12 will be the set aside for the recognition of Louis Riel and the Metis nation.

It is important that this committee recognizes Louis Riel, and the Metis people. This committee should honour the Metis role in the development of this proud multicultural country. It was the Metis that began it all.

**Senator Beaudoin:** I agree that Riel is a controversial figure. He was not a bandit; he was a rebel. When you look at the history of all nations, all the revolutionaries had the same destiny as Louis Riel.

I understand that at the time of his trial the Minister of Justice intervened. Our court today would throw the case out because of its violation of the Charter of Rights and Freedoms. Furthermore, we no longer have the death penalty, which, of course, was in effect at the time of Louis Riel.

Do you think that we should hear what our historians have to say concerning Riel? I know that Desmond Morton, one of our fine Quebec historians is strongly against Riel. I also know that the "silver tongued" Sir Wilfrid Laurier, in one of his many famous speeches, spoke favourably of Riel.

I think it might be a good idea to hear from a few historians. We did the same for the Acadians and Comeau; we heard from one or two historians in order to get their academic views on the subject.

I did not like the debate in the Senate because it was a bit too political. I do not wish to criticize but I think that hearing from the experts might be a wise decision to make for the subject of Louis Riel.

elle contient des verbes français et des noms issus d'autres langues autochtones, on a déterminé qu'il s'agit d'une langue distincte, en raison de la différence entre les voyelles et les verbes. Je ne peux vous expliquer cela convenablement, car je ne suis pas linguiste, mais c'est ce que disait l'article. J'étais fort étonnée d'apprendre que les Métis avaient créé leur propre langue. On s'affaire actuellement à rétablir cette langue. J'ai deux dictionnaires michif. Je ne parle pas la langue, mais nous avons des aînés qui la parlent. Nous élaborons nos propres livres en langue michif en Alberta.

Une partie de nos critères consistent à nous diriger nous-mêmes. Les Métis se sont toujours gouvernés eux-mêmes. Il faut le dire à nos historiens et à nos enfants, et l'enseigner dans les programmes d'études canadiennes. Nous nous sommes toujours gouvernés nous-mêmes, grâce au gouvernement provisoire, aux lois de Saint-Laurent, et à la chasse aux bisons.

Lorsque vous envisagez nos danses et regardez ce que nous faisons, vous constatez que nous avons emprunté aux Irlandais, aux Français et aux Écossais, et que nous nous sommes façonné une culture propre. Il s'agit réellement d'une culture canadienne, car elle combine la culture de tous les immigrants. C'est une culture merveilleuse.

L'Acte du Manitoba a été promulgué le 12 mai 1870, et, ce jour historique marque l'entrée de l'Ouest canadien dans le Dominion du Canada. Si ce projet de loi est adopté, le 12 mai sera consacré à la reconnaissance de Louis Riel et de la nation métisse.

Il est important que le comité reconnaisse Louis Riel et le peuple métis. Le comité devrait honorer le rôle des Métis dans la création de notre pays multiculturel fier. Ce sont les Métis qui ont lancé le bal.

**Le sénateur Beaudoin:** Je suis d'accord avec vous, Riel est un personnage controversé. Il était non pas un criminel, mais bien un rebelle. Lorsqu'on envisage l'histoire de toutes les nations, tous les révolutionnaires ont subi le même sort que Louis Riel.

Je crois comprendre qu'au moment de son procès, le ministre de la Justice était intervenu. D'ailleurs, nos tribunaux modernes rejetteraient l'affaire, car elle contrevient à la Charte des droits et libertés. Qui plus est, nous n'avons plus la peine capitale, laquelle, bien sûr, était en vigueur à l'époque de Louis Riel.

Croyez-vous que nous devrions prendre connaissance du point de vue de nos historiens concernant Riel? Je sais que Desmond Morton, l'un de nos grands historiens du Québec, s'oppose fortement à Riel. Je sais aussi que le très éloquent sir Wilfrid Laurier a parlé en bien de Riel à l'occasion de l'un de ses nombreux discours.

Je crois qu'il serait peut-être indiqué d'entendre quelques historiens. Nous avons fait la même chose pour les Acadiens et Comeau; nous avons entendu le témoignage d'un ou deux historiens afin de prendre connaissance de leurs points de vue d'experts sur le sujet.

Je n'ai pas aimé le débat au Sénat, car il était un peu trop politique. Je ne cherche pas à critiquer, mais je crois qu'il serait sage d'entendre ce que les experts ont à dire sur Louis Riel.



Even the grandfather of William Lyon Mackenzie King was a rebel, and there is no doubt, that he is a part of history. There is a difference between a bandit and a rebel. In that sense, Riel was certainly a hero.

Do you think we should hear one or two historians?

**Senator Chalifoux:** I agree and to that end I have given the clerk several names of Metis historians: Harry Daniels, Clem Chartier, and Yvon Dumont.

**Senator Cools:** Do you know if he Mr. Dumont is related to Dumont from the time of Riel?

**Senator Chalifoux:** Yes. I am not sure of the connection, but he is related. Of course, everyone with the name Dumont says they are related to Gabriel Dumont.

**Senator Beaudoin:** There is another aspect to Louis Riel. I have read the story of his trial, and he seems to have had some mental problems. His sentence in today's world would be different for many reasons. However, I am only concerned with Riel the historical figure and whether we should consider him as a great historical figure. That is my problem. I suggest that we hear one or two historians.

**Senator Chalifoux:** It is interesting to note that when Riel was thrown out of Canada, and he went down to the Montana and became a teacher. He became an American citizen. It is an interesting yet little-known fact that Canada hanged an American citizen.

It was during that period of time that Gabriel Dumont visited him there and asked Riel to help him at Batoche.

**Senator Beaudoin:** We have to judge whether Riel is a hero or not.

**Senator Cools:** I would like to join the debate by thanking Senator Chalifoux for bringing forth this initiative, but I would also hasten to say that the bill as written has a number of flaws. I agree that the subject matter deserves attention and has been in need of it for quite some time.

I would like to move beyond what Senator Beaudoin has said and suggest that we hear more than one or two witnesses. I do not know if you are aware of it, but you have brought forth some difficult and enormously complex legalities in this bill.

I want the committee to look at doing a serious study, and not just a perfunctory one, and then perhaps I can attempt to show the committee why over time.

Some years ago, I did a fairly substantial study of Riel. What complicates the question of Riel is the fact that he was charged with two different sets of offences, one of which was pardoned; he was paid a sum of money and allowed to leave the country. This gets in the way whenever anyone looks at the question of granting

Même le grand-père de William Lyon Mackenzie King était un rebelle, et on ne peut nier son rôle historique. Il y a une différence entre un criminel et un rebelle. En ce sens, Riel était certainement un héros.

Croyez-vous que nous devrions consulter un ou deux historiens?

**Le sénateur Chalifoux:** Je suis d'accord et, à cette fin, j'ai fourni au greffier plusieurs noms d'historiens métis: Harry Daniels, Clem Chartier et Yvon Dumont.

**Le sénateur Cools:** Savez-vous si M. Dumont est un descendant du Dumont de l'époque de Riel?

**Le sénateur Chalifoux:** Oui. J'ignore le lien exact, mais il y a un lien de parenté. Bien sûr, quiconque porte le nom de Dumont se dit descendant de Gabriel Dumont.

**Le sénateur Beaudoin:** Il y a un autre aspect concernant Louis Riel. J'ai lu l'histoire de son procès, et il semble qu'il ait été aux prises avec des problèmes mentaux. Dans le monde d'aujourd'hui, sa peine serait différente, pour de nombreuses raisons. Toutefois, je m'attache uniquement à Riel à titre de personnage historique et à la pertinence de le considérer comme un grand personnage historique. C'est ça, mon problème. Je suggère que nous entendions un ou deux historiens.

**Le sénateur Chalifoux:** Il est intéressant de signaler qu'à l'époque où Riel avait été expulsé du Canada, il s'est rendu au Montana, et est devenu enseignant. Il est devenu citoyen américain. Peu de gens savent que le Canada a pendu un citoyen américain.

C'est pendant cette période que Gabriel Dumont a rendu visite à Riel afin de le convaincre de l'aider à Batoche.

**Le sénateur Beaudoin:** Nous devons déterminer si Riel était un héros ou pas.

**Le sénateur Cools:** Je tiens à contribuer au débat en remerciant tout d'abord le sénateur Chalifoux d'avoir mis cette initiative de l'avant, mais je m'empresserais aussitôt d'ajouter que le projet de loi, sous sa forme actuelle, contient un certain nombre de failles. Je reconnais que cette question mérite notre attention, et qu'elle la mérite depuis longtemps.

J'aimerais renchérir sur les paroles du sénateur Beaudoin et suggérer que nous entendions plus d'un ou deux témoins. J'ignore si vous le savez, mais votre projet de loi soulève des questions juridiques difficiles et énormément complexes.

Je veux que le comité envisage la possibilité d'examiner la question de façon approfondie — pas seulement un examen de routine —, et ensuite je pourrai tenter, avec le temps, de mettre en relief ces questions juridiques.

Il y a quelques années, j'ai mené une étude assez étendue sur Riel. Ce qui complique le cas de Riel, c'est le fait qu'il ait fait l'objet de deux ensembles d'accusations; il a été réhabilité à l'égard d'un ensemble d'accusations, on lui a versé une somme d'argent et on lui a permis de quitter le pays. Cela fait obstacle

a pardon to Riel. I would like the committee to look into this matter. Tom Flanagan, at the University of Calgary has also studied Riel quite extensively.

**Senator Chalifoux:** He has nothing but bad things to say about Riel.

**Senator Cools:** That does not matter. The committee's job is to get accurate information. Never mind Riel, the thought of Riel means a lot to large numbers of people. That is why I am proposing that we treat this matter seriously.

As I said, one of the complicating factors is that Riel was granted pardons.

**Senator Beaudoin:** He was not pardoned at the end.

**Senator Cools:** When a pardon is granted, the execution comes after.

**Senator Beaudoin:** I just want to know the true story.

**Senator Cools:** He did get a pardon.

**Senator Chalifoux:** No, he did not.

**Senator Cools:** I am not saying that this was a pardon, although it is hinting at a pardon.

I am saying that the problem that has made Riel very difficult is that the Governor General had granted him a pardon, and the cabinet of the day paid him a sum of money and he left the country. He came back later. That is when these other set of offences for which he was hanged occurred. The problem that the system has always had is that these major offences were committed.

In addition, the granting of those pardons was a contentious matter. At some point in some of those areas, the Governor General acted with the Queen's prerogative and granted a set of pardons to some of the others. It is an enormously complex piece of history.

A couple of years ago, there was a movement to grant Riel a posthumous pardon. Immediately, these were the snags that the system ran into. Another thing we should look at is the parliamentary aspect of Riel. Many people no longer know, but Riel was a member of Parliament.

**Senator Chalifoux:** Everybody knows that.

**Senator Cools:** Maybe a lot of native-born Canadians are aware of that fact, but I can tell you that large numbers of Canadians do not know that much about Louis Riel.

**Senator Chalifoux:** He was elected three times.

**Senator Cools:** I want to get this information out so that we can look at it properly. Many Canadians no longer know that he was a member of Parliament. We can look at the relationship or the lack of relationship that he had to Parliament.

chaque fois qu'on envisage de réhabiliter Riel. J'aimerais que le comité examine cette question. Tom Flanagan, de l'Université de Calgary, a aussi mené des études assez vastes sur Riel.

**Le sénateur Chalifoux:** Il n'a que de mauvaises choses à dire sur Riel.

**Le sénateur Cools:** Cela n'a pas d'importance. Le comité se doit d'obtenir des renseignements exacts. Faisons abstraction de Riel, car beaucoup de gens lui accordent beaucoup d'importance. C'est pourquoi je propose que nous examinions cette question de façon approfondie.

Comme je l'ai déjà dit, le fait que Riel ait été réhabilité complique les choses.

**Le sénateur Beaudoin:** Il n'a pas été réhabilité à la fin.

**Le sénateur Cools:** Lorsque la réhabilitation est octroyée, l'exécution vient après.

**Le sénateur Beaudoin:** Je veux seulement aller au fond des choses.

**Le sénateur Cools:** Il a été réhabilité.

**Sénateur Chalifoux:** Non, il ne l'a pas été.

**Le sénateur Cools:** Je ne dis pas qu'il s'agissait d'une réhabilitation, mais cela laissait présager une réhabilitation.

Tout ce que je dis, c'est que le cas Riel s'est compliqué lorsque le Gouverneur général lui a octroyé la réhabilitation, et que le Cabinet de l'époque lui a versé une somme d'argent et qu'il a quitté le pays. Il est revenu plus tard. C'est à ce moment-là qu'il a fait l'objet d'un autre ensemble d'accusations, et qu'on l'a pendu. Le problème que le système a toujours eu, c'est que ces infractions graves avaient été commises.

De plus, l'octroi de cette réhabilitation est une question litigieuse. À un moment donné, dans certaines de ces régions, le gouverneur général a exercé la prerogative de pardon de Sa Majesté et a gracié certains autres. C'est un volet énormément complexe de notre histoire.

Il y a quelques années, il y avait un mouvement favorisant l'octroi d'une réhabilitation posthume à Riel. Le système s'est immédiatement buté à des obstacles. Nous devrions aussi envisager le rôle parlementaire de Riel. Peu de gens le savent aujourd'hui, mais Riel était député.

**Le sénateur Chalifoux:** Tout le monde sait ça.

**Le sénateur Cools:** Peut-être que de nombreux Canadiens autochtones le savent, mais je puis vous affirmer qu'un grand nombre de Canadiens ignorent beaucoup de choses au sujet de Louis Riel.

**Le sénateur Chalifoux:** Il a été élu trois fois.

**Le sénateur Cools:** Je veux faire sortir cette information afin que nous puissions l'examiner convenablement. De nombreux Canadiens ignorent qu'il était député. Nous pourrions examiner ses relations ou son absence de relations avec le Parlement.



The man's name has been shrouded in mystery for a very long time and you have achieved great success in bringing his life and the events in it to debate. In different circles Riel is considered alternately with suspicion or canonization. I think we will do Canada a real service to look at this matter. That is another element, the whole question of the parliamentary side of it.

Riel is one of two members of Parliament who were expelled from the Houses, although they were done quite differently. That is to say, the processes that were used were quite different. We should look at that also. I belong to that group that say that our history is our history. Even when it gets a little messy, it is still our history.

A third question that we must look at is the question of honours. It is unfortunate that the word "honours" has been used in the bill, because 'honours' is pure prerogative. Parliament has very little say in the business of honours. We will have to have a witness to discuss this aspect of Riel. There is a young man at Queen's University who has been studying the subject of honours. We should hear from that man. We should also hear witnesses from the Metis organizations.

We should use this opportunity to do some service to this country in terms of shedding light on this particular individual, who has been as worshipped as he has been maligned.

**Senator Chalifoux:** George Boulet, from Calgary has been studying this topic for years. I have his book. He would make an excellent historian on this subject.

**Senator Cools:** We need historians. We also need individuals who know some law of the prerogative in respect to those kinds of pardons. We also need to hear from a witness who knows something about the law of treason. There is some knowledge of the two or three Criminal Code provisions that now exist about treason, but I am talking about the whole law of treason, as it was a parliamentary offence for hundreds of years.

There is the history, the law of prerogative, and the law of Parliament. Also, there is a significant amount of dispute to this day about Riel's mental state. Senator Beaudoin hinted at that when he said that in today's community he might have been dealt with quite differently.

Make no mistake, Senator Beaudoin, some of the penalties under those sections of the Criminal Code are quite stiff. All that happens is that the person is deemed by a state of insanity to be not criminally responsible, but many individuals have been detained for life under what we used to call in those days Lieutenant Governor's warrants.

Many lawyers have gone down that road of arguing on the basis of not guilty by reason of insanity, in the belief that they would receive a more lenient sentence for their client. In fact, they

Son nom a été enveloppé de mystère pendant très longtemps, et vous avez grandement réussi à raviver le débat sur sa vie et les événements qui l'ont marquée. Dans divers milieux, on considère Riel soit avec méfiance, soit avec révérence. Je crois que nous rendrons un fier service au Canada en examinant cette question. C'est un autre élément, l'aspect parlementaire de la chose.

Riel est l'un des deux députés qui ont été expulsés des Chambres, bien que les deux cas soient fort différents. Autrement dit, les méthodes utilisées étaient plutôt différentes. Nous devrions aussi nous pencher sur cette question. J'appartiens à ce groupe de personnes qui accepte notre histoire telle qu'elle est. Même lorsque les choses se gâtent, c'est quand même notre histoire.

Un troisième élément que nous devons envisager est la question des honneurs. Il est regrettable qu'on utilise le verbe «honorer» dans le projet de loi, car cela tient purement de la prerogative. Le Parlement a bien peu de pouvoir à cet égard. Nous devrions inviter un témoin à aborder cet aspect à l'égard de Riel. Il y a un jeune homme à l'Université Queen's qui étudie la question de l'honneur. Nous devrions l'inviter à témoigner. Nous devrions aussi entendre des témoins des organismes métis.

Nous devrions aussi tirer avantage de cette occasion de rendre service à notre pays en faisant la lumière sur cette personne, qui a été vénérée par certains et calomniée par d'autres.

**Le sénateur Chalifoux:** George Boulet, de Calgary, étudie cette question depuis des années. J'ai son livre. En sa qualité d'historien, il pourrait nous livrer un témoignage excellent sur le sujet.

**Le sénateur Cools:** Nous avons besoin d'historiens. Nous avons aussi besoin de personnes qui connaissent les aspects juridiques en ce qui concerne la prerogative de pardon. Nous devons aussi accueillir un témoin connaissant le droit applicable à la trahison. Nous possédons certaines connaissances à l'égard des deux ou trois dispositions du Code criminel actuel qui portent sur la trahison, mais je parle de l'ensemble du droit applicable à la trahison, considérée comme une infraction parlementaire pendant des centaines d'années.

Il y a l'histoire, le droit relatif aux prerogatives, et le droit parlementaire. De plus, il y a encore aujourd'hui beaucoup de débats sur la santé mentale de Riel. C'est à cela que le sénateur Beaudoin faisait allusion quand il a déclaré qu'aujourd'hui Riel aurait été traité bien différemment.

Ne vous y trompez pas, sénateur Beaudoin, certaines des peines prévues en vertu de ces articles du Code criminel sont plutôt sévères. On jugera qu'une personne considérée comme aliénée n'est pas criminellement responsable, mais de nombreuses personnes ont été maintenues en incarcération à vie, en vertu de ce que nous appelions autrefois le mandat du lieutenant-gouverneur.

De nombreux avocats ont choisi de plaider non coupable pour cause d'aliénation, croyant que leur client recevrait une peine moins stricte. De fait, le client faisait l'objet de sanctions plus

got harsher ones because the person used to be detained at the pleasure of the Lieutenant Governor, quite often for indefinite periods of time.

I know a bit about this subject because at one time when I was on a parole board I went to the Penetang jail facility to speak to the inmates in that institution. One was not only on a Lieutenant Governor's warrant but also under a life sentence. His situation was so complicated that we could not figure out which part of the system should be deal with his case.

Regardless of the outcome of this proposed legislation, I think we would do a good service to cleanse the air and clarify the real situation of this man. I welcome the opportunity to participate in the discovery.

Perhaps I am being overbearing or sentimental, but when a personality, however limited, wrong, or brilliant is still surrounded by so much attention, we have a duty to look at that person and we should do so regardless of any controversy.

I do not know of a single occasion in the Parliament of Canada when a serious study of Riel has been conducted. The committee should take this opportunity and study Louis Riel and the law that surrounded him. We should not get bogged down in saying we do not like this clause or that part of the bill and then abandon the study.

**The Chairman:** Senator Chalifoux, would you like to comment, or move to the next question?

**Senator Chalifoux:** Let us move to the next question.

**Senator Joyal:** I have read the proposed legislation many times to determine what it is that you are requesting of Parliament. As I understand your request you want Parliament to recognize Louis Riel as a Metis patriot and as a Canadian hero; you want Parliament to recognize the Metis symbol of the arrowhead sash, and you request that Parliament set aside May 12 as the date to commemorate Louis Riel.

Is it the responsibility of the Parliament of Canada to recognize, for Aboriginal nations, a hero of their own, or are Aboriginal nations not totally vested with the capacity and privilege to determine for themselves just who their heroes are?

We do not have a precedent to follow in a matter such as this; neither the Inuit nor any of the First Nations have asked us to recognize a person or a symbol as part of their heritage. This is very important.

Since the historical decision made on Friday, September 19, 2003, I believe that the Metis are an Aboriginal nation on their own like the Inuit; they have exactly the same status in the Constitution of Canada.

When Parliament is requested to legislate on this matter, it raises in my mind a moment of reflection. Should we do it? I am not saying we should not, but if we do, what are we doing?

lourdes, car on l'incarcérait au gré du lieutenant-gouverneur, souvent pour une période indéfinie.

J'ai quelque connaissance sur le sujet, car, à une certaine époque, quand j'étais membre d'une commission des libérations conditionnelles, je m'étais rendue à l'établissement carcéral de Penetang pour parler aux détenus. L'un d'eux, en plus de faire l'objet d'un mandat du lieutenant-gouverneur, purgeait aussi une peine d'emprisonnement à perpétuité. Sa situation était si compliquée que nous n'arrivions pas à déterminer sous quel régime nous devions envisager son dossier.

Quel que soit le sort du projet de loi, je crois qu'il sera bénéfique de faire la lumière sur la vie de cet homme. Je suis heureuse de pouvoir participer à cette découverte.

On dira peut-être que je suis trop sentimentale ou que je force la note, mais j'estime que, lorsqu'une personne suscite tant d'attention, nous avons le devoir de nous pencher sur son cas, et de le faire sans nous préoccuper de la controverse, ou des qualités ou défauts de la personne concernée.

Que je sache, le Parlement canadien n'a jamais sérieusement examiné le cas de Riel. Le comité devrait tirer avantage de cette occasion et étudier Louis Riel et tous les aspects juridiques liés à son histoire. Nous ne devrions pas nous enliser dans un processus où nous nous contentons de dire que nous n'aimons pas telle ou telle disposition du projet de loi, et ensuite abandonner l'étude.

**Le président:** Sénateur Chalifoux, voulez-vous commenter ou passer à une autre question?

**Le sénateur Chalifoux:** Passons à la prochaine question.

**Le sénateur Joyal:** J'ai lu le projet de loi plusieurs fois afin de déterminer ce que vous demandez exactement au Parlement. D'après ce que je comprends, vous demandez au Parlement de reconnaître Louis Riel à titre de patriote métis et de héros canadien; vous voulez que le Parlement reconnaisse la ceinture fléchée à titre de symbole métis, et vous demandez que le Parlement réserve le 12 mai à titre de date pour commémorer Louis Riel.

Incombe-t-il au Parlement du Canada de reconnaître, pour les nations autochtones, un de leur héros, ou les nations autochtones ne sont-elles pas totalement habilitées à déterminer elles-mêmes qui sont leurs héros?

Il n'existe aucun précédent à suivre à l'égard de ce genre de question; ni les Inuits ni les Premières nations ne nous ont demandé de reconnaître une personne ou un symbole comme faisant partie de leur patrimoine. C'est très important.

Depuis la décision historique prise le vendredi 19 septembre 2003, je crois que les Métis sont considérés comme une nation autochtone, tout comme les Inuits; ils ont exactement le même statut constitutionnel au Canada.

Quand on demande au Parlement de légiférer sur cette question, cela me porte à réfléchir: devrions-nous le faire? Je ne dis pas que nous ne devrions pas le faire, mais si nous le faisons, que faisons-nous?



**Senator Chalifoux:** The arrowhead sash is not only a symbol of the Metis, but also a symbol of Quebec. Louis Riel himself also represents Quebec where he is considered a hero.

We must look at Riel's background. Yes, he fought for and identified with the Metis. He was Metis, but he was also French. As a Canadian hero, he is related to the Metis, but also to the French in Quebec. When you look at other heroes such as Chiefs Poundmaker and Big Bear you note that they are identified with one nation. In the case of Louis Riel, he is identified with several nations.

**Senator Joyal:** I am not trying to oppose the proposed legislation; I am trying to understand what we are doing. At first glance we are tempted to react spontaneously and instinctively. However, when we are legislating, we must ask ourselves about the implications, especially when we are asked to legislate for a group.

You have asked for the date of May 12, the day that Manitoba was created, to be the date set aside. In recognizing that date we will connect Riel's role in the creation of Manitoba and at the same time recognize him as a Metis hero.

I believe that the Metis nation should determine its own heroes.

**Senator Chalifoux:** We do that in November.

**Senator Joyal:** Parliament should determine Riel's contribution in relation to Western Canada. The last line of Clause 2 states:

...his contribution to the rights and interests of the Metis people and the people of Western Canada

As you move on you soon recognize the date of May 12. There is certainly the inference that Riel was instrumental in bringing Manitoba into existence as a province.

**Senator Chalifoux:** Riel is officially recognized as the father of that part of Confederation.

**Senator Joyal:** You are asking us to recognize a date in which Manitoba has a direct interest.

**Senator Chalifoux:** That is correct.

**Senator Joyal:** Clause 4 of the proposed legislation is clear on that point.

I want to discuss clause 5 and not the selection of the sash but rather the fact that we would be legislating the recognition of the sash as a symbol of the Metis. We have never legislated any symbols for any Aboriginal nation. The Inuit, for instance, might ask us to recognize the seal or the inukshuk as their symbol. The inukshuk is probably a better example because it is on the flag of Nunavut.

I wonder if we should do that for the Metis people considering that the Metis are now a nation, and well affirmed by the Supreme Court of Canada. I want to recognize the full capacity of

**Le sénateur Chalifoux:** La ceinture fléchée est un symbole non seulement pour les Métis, mais aussi pour le Québec. Louis Riel représente aussi le Québec, où il est considéré comme un héros.

Il faut se pencher sur les origines de Riel. Oui, il a combattu avec les Métis, et il se considérait comme un Métis. Il était Métis, mais il était aussi Français. À titre de héros canadien, il est lié aux Métis, mais aussi aux Français du Québec. Quand on envisage d'autres héros, comme les chefs Poundmaker et Big Bear, on les relie à une nation. Louis Riel, pour sa part, est lié à plusieurs nations.

**Le sénateur Joyal:** Je ne tente pas de contester le projet de loi; je tente de comprendre ce que nous faisons. Initialement, nous sommes tentés de réagir spontanément, par instinct. Toutefois, lorsque nous légiférons, nous devons réfléchir à l'incidence de nos décisions, surtout lorsqu'on nous demande de légiférer pour un groupe.

Vous demandez que le 12 mai, date à laquelle est né le Manitoba, soit réservé. En reconnaissant cette date, nous lions le rôle de Riel à la création du Manitoba, et, en même temps, nous le reconnaissons à titre de héros métis.

Je crois que c'est à la nation métisse de déterminer qui sont ses héros.

**Le sénateur Chalifoux:** C'est ce que nous faisons en novembre.

**Le sénateur Joyal:** Le Parlement devrait déterminer quelle est la contribution de Riel en ce qui concerne l'Ouest canadien. On peut lire ce qui suit à la fin de l'article 2:

[...] sa contribution à la défense des droits et intérêts du peuple métis et des habitants de l'ouest du Canada.

Lorsqu'on poursuit la lecture du projet de loi, on reconnaît la date du 12 mai. Ainsi, on reconnaît implicitement que Riel a joué un rôle clé dans la naissance de la province du Manitoba.

**Le sénateur Chalifoux:** Riel est officiellement reconnu comme le père de ce volet de la Confédération.

**Le sénateur Joyal:** Vous nous demandez de reconnaître une date qui concerne directement le Manitoba.

**Le sénateur Chalifoux:** C'est ça.

**Le sénateur Joyal:** L'article 4 du projet de loi est clair sur ce point.

J'aimerais maintenant parler de l'article 5, non pas en ce qui concerne la sélection de la ceinture fléchée, mais plutôt le fait qu'on légiférerait la reconnaissance de la ceinture fléchée à titre de symbole des Métis. Nous n'avons jamais légiféré afin de reconnaître des symboles d'une nation autochtone. Les Inuits, par exemple, pourraient nous demander de reconnaître le phoque ou l'inukshuk à titre de symbole inuit. L'inukshuk est probablement un meilleur exemple, car on le retrouve sur le drapeau du Nunavut.

Je me demande si nous devrions faire cela pour les Métis, maintenant qu'ils constituent une nation, et que cela a été confirmé par la Cour suprême du Canada. Je veux reconnaître la

the Metis nation to determine its own symbols. Other Aboriginal nations, as you have recognized, have taken such an initiative in the past.

**Senator Chalifoux:** The Metis nation was the first to fight for free trade; we were the first to challenge the governments of the day for the rights of the people. What is wrong with us being the first to establish a special symbol? It is very interesting that you bring this forward. The Metis sash has always been a very strong symbol of our nation. In my opinion, it is only right and proper to identify the sash in this proposed legislation.

**Senator Joyal:** I am not questioning that the symbol of the sash identifies the Metis, as the inukshuk identifies Nunavut. The coat of arms of Nunavut also contains an inukshuk. The Canadian flag contains the maple leaf; that is a physical element of the flag. I have no problem with that, but with this proposed legislation we would be legislating for an Aboriginal nation. Should it not be up to that nation to determine its symbols on its own and to say that they do not need the Government of Canada to do so? Do you understand what I mean?

**Senator Chalifoux:** Yes, I do.

**Senator Joyal:** If I vote for this proposed legislation I want to know exactly what I am doing on behalf of an Aboriginal nation that has full status as any other First Nation or Inuit group in Canada.

**Senator Chalifoux:** I recommend that you ask that question of the Metis historians. That is a very good subject for debate. The Metis National Council supports this proposed legislation; I have letters to that effect. Senator Joyal raises a good question.

**Senator Andreychuk:** Article 35 of the Constitution and the *Powley* case refer simply to existing cultural rights. If we are to acknowledge a symbol, there must be some legal mechanism whereby the Metis claim the symbol. Otherwise, we are intruding on the existing rights of the Metis.

It is a bit like the questions we were putting to Professor Chartrand yesterday. We asked him if he spoke for the Metis and he said, "no," that he was speaking for himself. It is the same thing. We need to know that the Metis community has requested the acknowledgement of their symbol. It is a legal question of how to accomplish this without infringing on article 35 of the Constitution.

**Senator Joyal:** The self-government capacity of the Metis is undetermined but, nevertheless, it is implied by the fact that it is an Aboriginal nation in its own right.

**Senator Chalifoux:** This is a very good subject for debate, and when the Metis legal people come before you, I suggest you ask them these questions.

pleine capacité de la nation métisse de déterminer ses symboles. Comme vous l'avez déjà reconnu, d'autres nations autochtones ont pris de telles initiatives dans le passé.

**Le sénateur Chalifoux:** La nation métisse a été la première à se battre pour le libre-échange; nous avons été les premiers à nous élever contre les gouvernements du jour afin de défendre les droits des gens. Qui a-t-il de mal à ce que nous soyons les premiers à établir un symbole spécial? Il est très intéressant que vous souleviez cette question. La ceinture fléchée a toujours été un symbole très fort au sein de notre nation. À mon avis, il est tout à fait légitime et approprié de mentionner la ceinture fléchée dans ce projet de loi.

**Le sénateur Joyal:** Je ne remets pas en question le fait que le symbole de la ceinture fléchée soit lié aux Métis, tout comme l'inukshuk est associé au Nunavut. D'ailleurs, les armoiries du Nunavut contiennent un inukshuk. Le drapeau canadien contient une feuille d'érable; c'est un élément physique du drapeau. Je n'ai rien à redire à cela, mais dans le cas qui nous occupe, nous serions en train de légiférer pour une nation autochtone. Une nation ne devrait-elle pas déterminer ses propres symboles et dire qu'elle n'a pas besoin du gouvernement du Canada pour le faire? Comprenez-vous ce que je veux dire?

**Le sénateur Chalifoux:** Oui, je comprends.

**Le sénateur Joyal:** Si j'appuie ce projet de loi, je veux savoir exactement ce que je fais au nom d'une nation autochtone jouissant du même statut que toute autre Première nation ou groupe inuit au Canada.

**Le sénateur Chalifoux:** Je vous recommande de poser cette question aux historiens métis. C'est un très bon sujet à débattre. Le Ralliement national des Métis soutient ce projet de loi; j'ai des lettres qui l'atteste. Le sénateur Joyal soulève une bonne question.

**Le sénateur Andreychuk:** L'article 35 de la Constitution et l'affaire *Powley* mentionnent uniquement les droits culturels existants. Si nous reconnaissons un symbole, il doit y avoir un mécanisme juridique permettant aux Métis de réclamer le symbole. Sinon, nous nous ingérons dans les droits existants des Métis.

C'est un peu comme les questions que nous posions à M. Chartrand hier. Nous lui avons demandé s'il parlait pour les Métis, et il nous a répondu que non, qu'il parlait pour lui-même. C'est la même chose. Nous devons confirmer que la communauté métisse a demandé qu'on reconnaisse son symbole. C'est une question juridique, car il faut déterminer comment faire cela sans enfreindre l'article 35 de la Constitution.

**Le sénateur Joyal:** La capacité d'autonomie gouvernementale des Métis est à déterminer, mais, néanmoins, cette capacité est implicitement reconnue, puisque les Métis sont une nation autochtone à part entière.

**Le sénateur Chalifoux:** C'est une très bonne question à débattre, et lorsque les juristes métis viendront témoigner devant vous, je vous suggère de leur poser ces questions.



In the meantime, I will go back to the Metis National Council and to our legal people and make them aware of exactly what will happen at our next meeting. This will give them the time to prepare for your questions on this subject.

**Senator Andreychuk:** The difficulty is not the request but how to satisfy the request without infringing on anyone else's rights. From where do we draw the authority to acknowledge symbols? We have a Senate seal and we can change that, but do we have the authority to acknowledge symbols otherwise? We need the legal experts to answer that question.

**Senator Cools:** It is all part of heraldry.

**Senator Andreychuk:** We can create new precedents. We need advice and information from legal and parliamentary experts to determine whether it would be within our scope to recognize a symbol.

**Senator Joyal:** I am not opposed to the Parliament of Canada recognizing the sash as the Metis symbol. We must read the proposed legislation carefully. As one of my early professors would say, "each word means something."

Clause 5 states:

The arrowhead sash would be hereby acknowledged as the recognized symbol of the Metis people.

The *Powley* decision marked an extension of section 35 of the Constitution. The case has implications on initiatives that Parliament can take within section 35. Paragraph 45 of the *Powley* decision of September 19 states:

Although section 35 protects "existing" rights, it is more than a mere codification of the common law. Section 35 reflects a new promise: a constitutional commitment to protecting practices that were historically important features of particular Aboriginal communities...

Section 35 refers not only to land titles, or existing rights in terms of land and self-government, it is a promise to protect the historical practices that distinguish the Aboriginal people.

There is a lot in that paragraph, more than the Supreme Court has ever said about section 35. It is a tremendous extension of section 35.

Senator Chalifoux, while I read this proposed legislation I wondered how we could intervene in legislating a national hero and a symbol for the Metis nation. I wonder where this falls within our fiduciary responsibility. The Crown has a fiduciary responsibility to the Metis. The Metis are a full Aboriginal nation.

Should not the Metis, as part of an inherent self-government prerogative, determine its own heroes?

En attendant, je retournerai au Ralliement national des Métis et à notre équipe juridique, et je les mettrai au courant de ce qui se produira à l'occasion de notre prochaine rencontre. Cela leur donnera le temps de se préparer à vos questions sur ce sujet.

**Le sénateur Andreychuk:** La difficulté tient non pas à la demande en soi, mais bien à la façon d'y accéder sans violer les droits de quiconque. Qu'est-ce qui nous habilite à reconnaître des symboles? Nous avons un sceau du Sénat et nous pouvons changer cela, mais, autrement, avons-nous le pouvoir de reconnaître ces symboles? Il faut que les experts juridiques répondent à cette question.

**Le sénateur Cools:** Tout cela s'inscrit dans l'art héraldique.

**Le sénateur Andreychuk:** Nous pouvons créer des précédents. Nous devons obtenir des conseils et de l'information des experts juridiques et parlementaires afin de déterminer si notre mandat comprend la reconnaissance d'un symbole.

**Le sénateur Joyal:** Je n'ai pas d'objection à ce que le Parlement canadien reconnaisse la ceinture fléchée à titre de symbole métis. Nous devons lire le projet de loi soigneusement. Comme le disait l'un de mes professeurs: «Chaque mot signifie quelque chose.»

L'article 5 dit ce qui suit:

La ceinture fléchée est reconnue en tant que symbole du peuple Métis.

L'arrêt *Powley* élargit l'interprétation de l'article 35 de la Constitution. L'arrêt a une incidence sur les initiatives que le Parlement peut prendre en vertu de l'article 35. Le paragraphe 45 de l'arrêt *Powley* du 19 septembre dit ce qui suit:

Bien que l'article 35 protège les droits «existants», il ne constitue pas une simple codification de la common law. Cette disposition exprime une nouvelle promesse: en l'occurrence un engagement constitutionnel à protéger les pratiques qui, historiquement, étaient des caractéristiques importantes du mode de vie des communautés autochtones concernées.

L'article 35 concerne non seulement les titres fonciers, ou les droits existants pour ce qui est des terres et de l'autonomie gouvernementale, c'est aussi une promesse de protéger les pratiques historiques propres aux peuples autochtones.

Ce paragraphe est très riche, il en dit bien plus que la Cour suprême n'a jamais dit au sujet de l'article 35. C'est un élargissement immense de l'article 35.

Sénateur Chalifoux, pendant que je lisais ce projet de loi, je me suis demandé comment nous pourrions intervenir en légiférant sur un héros national et un symbole pour la nation métisse. Je me demande en quoi cela s'inscrit dans notre responsabilité fiduciaire. L'État a une responsabilité fiduciaire à l'égard des Métis. Les Métis sont une nation autochtone à part entière.

N'est-ce pas une prérogative inhérente à l'autonomie gouvernementale des Métis de pouvoir déterminer ses propres héros?

That does not prevent Parliament from recognizing Louis Riel as a Canadian hero; that is something different, than recognizing him as a Metis hero. We have recognized Sir John A. Macdonald and we have a Laurier Day. Just as we might recognize Louis Joseph Papineau as a Canadian hero, even though he was a "rebel," as Senator Beaudoin used the term. There are statues and monuments of Papineau everywhere.

However, there is a distinction between Parliament recognizing a Canadian hero, and we, as a Parliament, legislating a symbol for the Metis people. If the sash becomes the symbol, do not think you can ask to legislate another one in five years.

I am not saying that we should not recognize Louis Riel as a Canadian hero who played an important role for the Metis, Manitoba, and Canada.

This is a very compelling issue. I am concerned, like most of you, about intruding into the affairs of the Aboriginal nation, when it is clearly within their scope and responsibility to do this own its own.

The undisputable fact is that Louis Riel is a Canadian hero. Your arguments have convinced me that there should indeed be a Louis Riel Act. However, how should we go about wording the act so that it includes the self-governing capacity of the Metis? You said they had their government. That is true.

**The Chairman:** Thank you, Senator Joyal.

**Senator Andreychuk:** In your preamble, you stated:

And Whereas it is now expedient for Parliament to effect that reconciliation... What do you mean by "it is now expedient"?

Do you mean timely?

**Senator Chalifoux:** Yes, and it is very timely.

I think another thing we have to look at is western alienation. Western alienation began with the provisional government and Louis Riel, and it has been exacerbated throughout the years. It is really getting to be an issue, and this is why I think it is both expedient and timely.

**Senator Cools:** Perhaps we should each submit names, or have a meeting on this, to decide how to go forward.

**The Chairman:** Our steering committee will take under advisement the names that we have heard this morning, and some of the suggestions that were passed on to us. No doubt we will have other witnesses at the next round of hearings.

I want to thank you, Senator Chalifoux, for coming this morning and for bringing this very important debate to us.

Cela n'empêche pas le Parlement de reconnaître Louis Riel à titre de héros canadien; ce n'est pas la même chose que de le reconnaître à titre de héros métis. Nous avons reconnu sir John A. Macdonald et nous avons une Journée Sir Wilfrid Laurier. Nous pourrions tout autant reconnaître Louis-Joseph Papineau à titre de héros canadien, même s'il était un «rebelle», puisque c'est le terme utilisé par le sénateur Beaudoin. Il y a des statues et des monuments de Papineau partout.

Cependant, il y a, pour le Parlement, une différence entre reconnaître un héros canadien et légiférer sur un symbole pour le peuple métis. Si la ceinture fléchée devenait un symbole, n'allez pas croire que vous pourriez demander à ce qu'un autre symbole soit reconnu dans cinq ans.

Je ne dis pas que nous ne devrions pas reconnaître Louis Riel à titre de héros canadien ayant joué un rôle important pour les Métis, pour le Manitoba et pour le Canada.

C'est une question très importante. Je suis préoccupé, comme la plupart d'entre vous, par la possibilité d'ingérence dans les affaires d'une nation autochtone, quand il est clair qu'elle a le pouvoir de faire quelque chose elle-même.

On ne peut nier le fait que Louis Riel est un héros canadien. Vos arguments m'ont convaincu qu'il faudrait effectivement adopter une Loi sur Louis Riel. Par contre, comment pourrions-nous formuler les articles de la loi de façon à ce qu'elle tienne compte de la capacité d'autonomie gouvernementale des Métis? Vous dites qu'ils ont leur propre gouvernement. C'est vrai.

**Le président:** Merci, sénateur Joyal.

**Le sénateur Andreychuk:** Dans la version anglaise du préambule, on dit ce qui suit:

And Whereas it is now expedient for Parliament to effect that reconciliation [...]

Qu'entendez-vous par «it is now expedient»? Voulez-vous dire «opportun»?

**Le sénateur Chalifoux:** Oui, et c'est très opportun.

Un autre aspect que nous devons envisager est l'aliénation de l'Ouest. L'aliénation de l'Ouest a commencé avec le gouvernement provisoire et Louis Riel, et elle s'est aggravée au fil des ans. Cela commence vraiment à poser problème, et c'est pourquoi je crois qu'il est opportun de se pencher sur la question.

**Le sénateur Cools:** Nous devrions peut-être tous soumettre des noms, ou tenir une réunion sur le sujet, afin qu'on puisse décider comment procéder.

**Le président:** Notre comité directeur examinera les noms qui ont été mentionnés ce matin, ainsi que certaines des suggestions formulées. Nous aurons sans doute d'autres témoins à l'occasion de la prochaine série d'audiences.

Je vous remercie, sénateur Chalifoux, d'être venue ce matin et d'avoir soulevé ce débat très important.



**Senator Chalifoux:** I would like to thank each and every one of you for bringing this forward. It is a wonderful debate and it is the proud history of all Canadians. I think it is a very good time to begin this debate.

**Senator Beaudoin:** When we discussed the question of the Acadians, we made a list of historians to consult. I think we should do the same; but as you said a minute ago, perhaps we may do something in the steering committee.

**The Chairman:** The committee adjourned.

**Le sénateur Chalifoux:** Je tiens à vous remercier tous d'avoir fait avancer le débat. C'est un débat merveilleux, et il fait partie de la fière histoire de tous les Canadiens. Je crois que c'est le bon moment pour lancer ce débat.

**Le sénateur Beaudoin:** Quand nous avons discuté de la question des Acadiens, nous avons établi une liste d'historiens à consulter. Je crois que nous devrions faire la même chose maintenant; mais, comme vous l'avez dit tout à l'heure, nous pourrions peut-être faire quelque chose au sein du comité directeur.

**Le président:** La séance est levée.

---













*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Communication Canada – Publishing  
Ottawa, Ontario K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Communication Canada – Édition  
Ottawa (Ontario) K1A 0S9

#### WITNESSES

**Thursday, September 25, 2003**

*From the Department of National Defence:*

Lieutenant-Colonel André Dufour, Director of Legislative and Regulatory Services;

Lieutenant-Colonel Michael Gibson, Director of Law, Military Justice Policy and Research;

Major Doug Elderkin, Directorate of Pay Policy Development.

**Thursday, October 2, 2003**

*From the Senate of Canada:*

The Honourable Thelma J. Chalifoux, Senator.

#### TÉMOINS

**Le jeudi 25 septembre 2003**

*Du ministère de la Défense nationale:*

Le lieutenant-colonel André Dufour, directeur des services législatifs et réglementaires;

Le lieutenant-colonel Michael Gibson, directeur juridique, Justice militaire politique et recherche;

Le major Doug Elderkin, directeur, Politique et développement (Solde).

**Le jeudi 2 octobre 2003**

*Du Sénat du Canada:*

L'honorable Thelma J. Chalifoux, sénateur.





Second Session  
Thirty-seventh Parliament, 2002-03

## SENATE OF CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Legal and Constitutional Affairs

*Chair:*  
The Honourable GEORGE J. FUREY

---

Wednesday, October 22, 2003  
Thursday, October 23, 2003

---

Issue No. 15  
Future business of the Committee

and

**Third meeting on:**  
Bill S-12, An Act to repeal legislation that has  
not been brought into force within ten years of  
receiving royal assent

---

WITNESSES:  
(See back cover)

Deuxième session de la  
trente-septième législature, 2002-2003

## SÉNAT DU CANADA

---

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Président:*  
L'honorable GEORGE J. FUREY

---

Le mercredi 22 octobre 2003  
Le jeudi 23 octobre 2003

---

Fascicule n° 15  
Travaux futurs du comité

et

**Le troisième réunion concernant:**  
Projet de loi S-12, Loi prévoyant l'abrogation  
des lois non mises en vigueur dans les dix ans  
suivant leur sanction

---

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)





THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable George J. Furey, *Chair*

The Honourable Gérard A. Beaudoin, *Deputy Chair*  
and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Cools
Baker, P.C.	Joyal, P.C.
Banks	* Lynch-Staunton
Bryden	(or Kinsella)
Buchanan, P.C.	Nolin
* Carstairs, P.C.	Pearson
(or Robichaud, P.C.)	Smith, P.C.

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Jaffer substituted for that of the Honourable Senator Kenny (*October 3, 2003*).

The name of the Honourable Senator Smith substituted for that of the Honourable Senator Downe (*October 3, 2003*).

The name of the Honourable Senator Banks substituted for that of the Honourable Senator Jaffer (*October 23, 2003*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Président:* L'honorable George J. Furey

*Vice-président:* L'honorable Gérard A. Beaudoin  
et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk	Cools
Baker, c.p.	Joyal, c.p.
Banks	* Lynch-Staunton
Bryden	(ou Kinsella)
Buchanan, c.p.	Nolin
* Carstairs, c.p.	Pearson
(ou Robichaud, c.p.)	Smith, c.p.

*\* Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité:*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Jaffer substitué à celui de l'honorable sénateur Kenny (*le 3 octobre 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Smith substitué à celui de l'honorable sénateur Downe (*le 3 octobre 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Banks substitué à celui de l'honorable sénateur Jaffer (*le 23 octobre 2003*).

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Wednesday, October 22, 2003  
(35)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day, in camera, at 4:37 p.m., in room 705, Victoria Building, the Chair, the Honourable Senator George J. Furey, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Furey, Joyal, P.C, Pearson and Smith (6).

*Other senators present:* The Honourable Senators Adams and Watt (2).

*In attendance:* From the Library of Parliament, Gérald Lafrenière and Mary Hurley.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

In accordance with rule 92(2)(e), the committee considered its future business in camera.

At 5:10 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Thursday, October 23, 2003  
(36)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day, at 11:02 a.m., in room 705, Victoria Building, the Chair, the Honourable Senator George J. Furey, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Bryden, Cools, Furey, Joyal, P.C, Pearson and Smith (8).

*In attendance:* From the Library of Parliament, Gérald Lafrenière and Mollie Dunsmuir.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, February 27, 2003, the committee continued its study of Bill S-12, An Act to repeal legislation that has not been brought into force within ten years of receiving royal assent. (*For complete text of Order of Reference see proceedings of the committee, Issue No. 11.*)

WITNESSES:

*From the Department of Justice of Canada:*

John Mark Keyes, Director, Legislative Policy and Development, Advisory and Development Services Group;

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le mercredi 22 octobre 2003  
(35)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 16 h 37, à huis clos, dans la salle 705 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable George J. Furey (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Furey, Joyal, c.p., Pearson et Smith (6).

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Adams et Watt (2).

*Aussi présents:* De la Bibliothèque du Parlement: Gérald Lafrenière et Mary Hurley.

*Également présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'alinéa 92(2)e) du Règlement, le comité examine ses travaux futurs à huis clos.

À 17 h 10, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le jeudi 23 octobre 2003  
(36)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 11 h 02, dans la salle 705 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable George J. Furey (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Bryden, Cools, Furey, Joyal, c.p., Pearson et Smith (8).

*Également présents:* De la Bibliothèque du Parlement: Gérald Lafrenière et Mollie Dunsmuir.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 27 février 2003, le comité poursuit son examen du projet de loi S-12, Loi prévoyant l'abrogation des lois non mises en vigueur dans les 10 ans suivant leur sanction. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 11 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS:

*Du ministère de la Justice du Canada:*

John Mark Keyes, directeur, Orientations et perfectionnement législatifs, Groupe de services consultatifs et du perfectionnement;



Daniel Ricard, Deputy Chief Legislative Counsel, Drafting Services Group.

Mr. Ricard and Mr. Keyes made a statement and together, witnesses answered questions.

The officials from the Department of Justice of Canada submitted a brief to the committee.

At 12:15 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

Daniel Ricard, premier conseiller législatif adjoint, Groupe des services de rédaction.

MM. Ricard et Keyes font chacun une déclaration puis, ensemble, répondent aux questions.

Les hauts fonctionnaires du ministère de la Justice du Canada déposent un mémoire au comité.

À 12 h 15, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ:*

*La greffière du comité,*

Marcy Zlotnick

Clerk of the Committee

**EVIDENCE**

OTTAWA, Thursday, October 23, 2003

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-12, to repeal legislation that has not been brought into force within ten years of receiving Royal Assent, met this day at 11:02 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator George J. Furey** (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

**The Chairman:** Honourable senators, let me begin by apologizing for my tardiness. I was delayed at another meeting. I apologize profusely for keeping you waiting.

Today we resume consideration of Bill S-12, to repeal legislation that has not been brought into force within ten years of receiving Royal Assent.

We welcome our colleague, Senator Banks, the sponsor of the bill, and officials from the Department of Justice, Mr. Keyes and Mr. Ricard.

I understand that the officials would like to begin with a brief presentation summarizing the review that they have undertaken since last appearing before us.

**Mr. Daniel Ricard, Deputy Chief Legislative Counsel, Drafting Services Group, Department of Justice of Canada:** Honourable senators, I would first like to extend our appreciation for being invited again before this committee to speak to this important bill. You may remember that when we appeared last June, some concerns had been identified.

The first is the idea that there should be a provision in the bill that would inform Canadians of any repeal of provisions or statutes. A second concern that was expressed at the time dealt with provisions that were partially in force. The third related to provisions that had been recently amended. Finally, there was a fair amount of discussion on the issue of whether the repeal should be automatic or with a process to allow a provision to remain in some circumstances.

At that time, we had agreed to review the statute books over the course of the summer to see exactly how many provisions and what kind of provisions were likely to be affected by the coming into force of Bill S-12.

I would like to summarize in the next two or three minutes the findings of our work over the course of the summer.

First, by way of methodology, I should mention that we have relied on the tables of public statutes as well as the consolidated statutes of 1985. I should also mention that the consolidated statutes capture all of the provisions pre-1985 that were in force and many that were not.

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le mardi 23 octobre 2003

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, à qui a été renvoyé le projet de loi S-12, Loi prévoyant l'abrogation des lois non mises en vigueur dans les dix ans suivant leur sanction, se réunit aujourd'hui à 11 h 02 pour examiner la teneur de ce projet de loi.

**Le sénateur George J. Furey** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président:** Honorables sénateurs, permettez-moi d'abord de m'excuser d'être en retard. J'ai été pris dans une autre réunion. Je suis extrêmement désolé de vous avoir fait attendre.

Aujourd'hui, nous reprenons l'étude du projet de loi S-12, Loi prévoyant l'abrogation des lois non mises en vigueur dans les dix ans suivant leur sanction.

Nous accueillons notre collègue, le sénateur Banks, parrain du projet de loi, ainsi que des représentants du ministère de la Justice, MM. Keyes et Ricard.

Je crois savoir que ces messieurs aimeraient commencer par un bref exposé pour résumer l'examen de la question qu'ils ont effectué depuis leur dernière comparution devant notre comité.

**M. Daniel Ricard, premier conseiller législatif adjoint, Groupe des services de rédaction, ministère de la Justice du Canada:** Honorables sénateurs, j'aimerais d'abord vous remercier de nous avoir invités à nouveau aujourd'hui à vous parler de cet important projet de loi. Vous vous souviendrez que lors de notre comparution en juin dernier, certaines préoccupations avaient été exprimées.

La première étant que le projet de loi devrait renfermer une disposition informant les Canadiens de toute abrogation d'une disposition ou d'une loi. La deuxième préoccupation qui a été soulevée à l'époque portait sur les dispositions partiellement en vigueur. La troisième préoccupation concernait les dispositions amendées récemment. Enfin, nous avons eu une discussion assez longue pour déterminer si l'abrogation devrait se faire d'office ou si elle devrait s'accompagner d'un processus permettant à une disposition de demeurer en vigueur dans certaines circonstances.

Lorsque nous nous sommes rencontrés, nous avons convenu d'examiner les recueils de lois au cours de l'été pour voir exactement combien de dispositions et quel type de dispositions seraient susceptibles d'être touchées par l'entrée en vigueur du projet de loi S-12.

En deux ou trois minutes, j'aimerais résumer les conclusions du travail que nous avons effectué au cours de l'été.

Premièrement, en ce qui concerne la méthodologie, je dois dire que nous nous sommes fiés aux recueils des lois publiques et aux lois codifiées de 1985. Je vous signale également que les lois codifiées englobent toutes les dispositions en vigueur avant 1985 et de nombreuses autres qui ne l'étaient pas.



It is not necessarily a guarantee that we have captured everything. However, those are the two current instruments that allow us, and anyone else for that matter, to look backwards and see what is in existence.

Once we had identified a rather long list of provisions, we proceeded to consult with various departments. This consultation has led to the production of a table, a copy of which honourable senators have before them in both official languages.

Before I take honourable senators through this table, I wish to mention that this exercise was somewhat time consuming and labour intensive because of the intricacies in reviewing past legislation. Often, we discovered that on the surface, a provision might appear to amend a particular act, yet when you scratch that surface, you realize that the amendment relates to another act. It gets to be somewhat tricky to collect a complete list of that which remains on the books.

If you turn to the table, I will take you through it. The first column on the left identifies the lead department. For example, the second item refers to the Department of Justice as well as the Department of National Defence. Oftentimes you have provisions that impact two departments.

The second column identifies the specific provision or statute that is on the books but not yet proclaimed. The third column is a summary of what the provision refers to.

The fourth column is a short analysis of the findings.

There are essentially four categories of results.

[Translation]

The first category was to decide which provisions could be repealed. In the case of about twenty of them, I believe, the lead departments decided to go ahead with the repeal because there was no basis to keep them today since ten years had elapsed without their having been put into effect.

There is another category that has been identified as affecting the rights of third parties. I would simply like to mention that when we talk about the rights of third parties, we are essentially referring to the provinces, certain foreign countries or industries. In certain cases, there are acts that are intended to regulate a particular industry.

The third category refers to «other concerns.» Usually, provisions were placed in this category when departments were not prepared to give a response with regard to what should be done. In some cases, I presume that, in time, departments would be in a position to tell us that the provisions should be repealed but, for now, they prefer to leave them on the books until a more thorough analysis can be done.

Cela ne garantit pas nécessairement que nous avons tout examiné. Cependant, ce sont là les deux instruments actuellement en vigueur qui nous permettent, et à qui que ce soit d'autre en fait, de nous tourner vers le passé et de voir ce qui existe.

Après avoir dressé une liste assez longue de dispositions, nous avons entrepris de consulter divers ministères. Cette consultation s'est soldée par la production d'un tableau dont les honorables sénateurs ont reçu copie dans les deux langues officielles.

Avant de vous expliquer ce tableau, je tiens à vous dire que cet exercice a été assez long et a nécessité beaucoup de travail en raison des subtilités et des difficultés qu'implique l'examen de lois déjà adoptées. Souvent, nous avons découvert qu'en apparence, une disposition pouvait sembler modifier une loi en particulier, mais pourtant, à y regarder de plus près, on se rend compte que la modification concerne une autre loi. Il devient alors assez difficile de dresser une liste complète des dispositions ou des lois qui ne sont toujours pas adoptées.

Si vous voulez bien prendre le tableau, je vais vous l'expliquer. Dans la première colonne à gauche, on identifie le ministère visé. Par exemple, le deuxième élément fait référence au ministère de la Justice et au ministère de la Défense nationale. Souvent, il arrive que des dispositions aient des répercussions sur deux ministères.

Dans la deuxième colonne, on trouve les dispositions ou les lois précises compilées dans les recueils mais non encore promulguées. La troisième colonne est un résumé de la nature de la disposition.

Dans la quatrième colonne, vous avez une brève analyse des conclusions.

Il y a essentiellement quatre catégories de résultats.

[Français]

La première catégorie a été de conclure que les dispositions pouvaient être abrogées. Il y en a une vingtaine, je crois, pour lesquelles les ministères responsables ont jugé bon de procéder à leur révocation au motif qu'il n'y avait pas de raison aujourd'hui pour les garder, compte tenu du fait que dix ans avaient passé sans que ces dispositions soient mises en vigueur.

Il y a une autre catégorie qui est identifiée comme affectant les droits des tiers. Je veux juste mentionner que lorsqu'on parle de droits des tiers, ce qu'on vise, ce sont essentiellement les provinces, certains pays étrangers ainsi que l'industrie. Dans certains cas, il y a des lois qui visent à réglementer une industrie quelconque.

La troisième catégorie, c'est lorsqu'on mentionne «autres préoccupations», «other concerns». Habituellement, les dispositions étaient mises dans cette catégorie lorsque les ministères n'étaient pas en mesure de nous donner une réponse sur ce qu'il convenait de faire. Dans certains cas, je présume qu'avec le temps, certains ministères pourraient nous dire qu'il vaudrait mieux abroger, mais pour l'instant, ils préfèrent qu'on laisse les dispositions telles quelles, le temps qu'ils fassent une analyse plus approfondie.

[English]

The last category, which contains only a handful, relates to provisions with respect to which there have been some subsequent amendments over the last 10 years. This is an issue because it relates to one of the concerns that we identified in June. There had been a good discussion on that topic when we met on June 5, 2003.

[Translation]

If I may make a correction, I would like to mention that towards the middle of the document, on page 9 or 10, when we refer to The Firearms Act, the Department of Justice is no longer responsible for it but rather it is the Solicitor General of Canada.

[English]

From our work over the course of the summer and on the basis of the research and analysis that came out of it, we have looked at the bill. Our view today is that, as we indicated last June, this bill has a very valid objective. I do not think anyone disagrees with the objectives of this proposed legislation.

However, given the comments that we have received to date, it seems to us that we should find a way to provide departments or ministers who may have reasons to believe that it is in the interest of this country to maintain existing provisions with an opportunity to do so.

For us, the challenge was to achieve a balance between, on the one hand, the objectives of this proposed legislation, and providing an opportunity for those who thought it important to express views with respect to a particular provision that would otherwise be at risk of being repealed.

**The Chairman:** Mr. Ricard, are you suggesting to the committee that the bill should contain provisions to exempt certain acts or sections of acts that particular ministers want to keep?

**Mr. Ricard:** No, I think we can make reference to a process that would allow for a decision to be made on whether provisions should remain. I can come back to that in a few minutes.

I will mention in passing that such a process already exists. Last time we met, there was a good discussion of the existing process in the context of the Miscellaneous Statute Law Amendment Act. I should also mention that Bill C-205, which received Royal Assent only a couple of weeks ago, does contain such a process.

It seems to us that while the process needs to be amended somewhat, because it is not necessarily the same issue at stake, there are some interesting lessons that one can learn from Bill C-205 that, perhaps with some modifications, could be applied in this particular instance.

[Traduction]

La dernière catégorie, dans laquelle on ne trouve que quelques dispositions, concerne celles qui ont fait l'objet d'amendements subséquents au cours des dix dernières années. C'est là un problème parce qu'on se retrouve alors avec une des préoccupations qui avaient été relevées en juin. Cette question avait fait l'objet d'une bonne discussion lorsque nous nous sommes rencontrés le 5 juin dernier.

[Français]

Si je peux me permettre d'apporter une correction, je voudrais mentionner que vers le milieu du document, à partir de la page 9 ou 10, lorsqu'on parle de la Loi sur les armes à feu, ce n'est plus le ministère de la Justice qui en est responsable, mais bien le solliciteur général du Canada.

[Traduction]

À partir du travail que nous avons effectué au cours de l'été et en nous fondant sur la recherche et l'analyse qui en ont découlé, nous nous sommes penchés sur le projet de loi. Nous estimons aujourd'hui, comme nous l'avons précisé en juin dernier, que le projet de loi vise un objectif très louable. Je ne pense pas que qui que ce soit en conteste les buts.

Cependant, compte tenu des commentaires que nous avons reçus à ce jour, il nous semble que nous devrions trouver un moyen d'offrir aux ministères ou aux ministres qui pourraient avoir des raisons de croire qu'il est dans l'intérêt du Canada de maintenir des dispositions existantes, la possibilité de le faire.

Pour nous, le défi consistait à établir un équilibre entre, d'une part, les objectifs de ce projet de loi, et d'autre part, le fait de donner à ceux qui estimaient important d'exprimer des opinions concernant une disposition en particulier qui, autrement, risquait d'être abrogée, l'occasion de s'exprimer.

**Le président:** Monsieur Ricard, êtes-vous en train de nous dire que le projet de loi devrait renfermer des dispositions visant à exempter certaines lois ou certaines dispositions que certains ministres voudraient garder?

**M. Ricard:** Non, je pense que nous pouvons établir un processus permettant de décider si des dispositions devraient être conservées. J'y reviendrai dans quelques minutes.

Soit dit en passant, ce processus existe déjà. La dernière fois que nous nous sommes rencontrés, nous avons eu une bonne discussion sur le processus existant dans le contexte de la Loi corrective. Je dois aussi préciser que le projet de loi C-205, qui a reçu la sanction royale il y a à peine quelques semaines, renferme un tel processus.

Il nous semble que, même si le processus doit être quelque peu modifié, parce que nous ne faisons pas nécessairement face au même problème, nous pouvons tirer d'intéressantes leçons du projet de loi C-205 qui, moyennant peut-être certaines modifications, pourraient être appliquées au projet de loi que nous étudions.



**The Chairman:** The thrust of this particular bill is to take off the books anything that has not been used in 10 years. Would you mind jumping ahead to the process about which you are talking? I am trying to envision how we could incorporate that.

**Mr. John Mark Keyes, Director, Legislative Policy and Development, Advisory and Development Services Group, Department of Justice:** Honourable senators, as Mr. Ricard mentioned, there are two models out there, both of which were mentioned in June in this committee. The first is the process for the Miscellaneous Statute Law Amendment Act. The second is Bill C-205.

I will briefly describe each of those processes and then suggest what we might pull out of those as lessons that might be applied in the case of Bill S-12.

In the package that was distributed to honourable senators, there is an extract from the "Guide to Making Federal Acts and Regulations."

[Translation]

The guide is entitled, "Guide to Making Federal Acts and Regulations." There are two pages in the document that briefly describe the nature of the process. The programme was established in 1975 and is administered by the Department of Justice. There is no legislative basis for the programme; it is based on an agreement between the Department of Justice, the Senate and the House of Commons.

[English]

The program is intended to bring forward non-controversial amendments to statutes in a timely way, without having to wait for them to be opened up in the regular process of revision. There are rigid criteria for making these amendments.

The essential criterion is that the amendments must not be controversial. Over and above that, the amendments must not involve spending of public funds. They must not prejudicially affect the rights of persons, and they must not create new offences or subject a new class of persons to an existing offence.

The legislation section of the Department of Justice is responsible for putting together proposals. It collects proposed amendments from a wide variety of sources. Periodically, typically every year or two, it prepares those proposals in legislative form in a document that looks like a bill. It is titled "Proposals for Miscellaneous Amendments."

The Minister of Justice then tables this document in the House of Commons. It is also tabled in the Senate. In the Senate, it is referred to this committee for study. In the House of Commons, it is referred to the Justice and Human Rights Committee.

**Le président:** L'objectif de ce projet de loi est de retirer des recueils toute loi qui n'a pas été utilisée depuis dix ans. Auriez-vous objection à passer au processus dont vous parlez? J'essaie de voir comment nous pourrions l'incorporer.

**M. John Mark Keyes, directeur, Orientations et perfectionnement législatif, Groupe de services consultatifs et perfectionnement, ministère de la Justice:** Honorables sénateurs, comme M. Ricard l'a mentionné, il existe deux modèles, qui ont tous deux été abordés en juin devant votre comité. Le premier est le processus établi dans la Loi corrective. Le second se trouve dans le projet de loi C-205.

Je vais décrire brièvement chacun de ces processus et ensuite indiquer les leçons que l'on pourrait en tirer pour les appliquer au projet de loi S-12.

Dans les documents qui ont été distribués aux honorables sénateurs, vous trouverez un extrait tiré du guide intitulé: «Lois et règlements: l'essentiel.»

[Français]

Ce guide est intitulé: «Lois et règlements: l'essentiel.» On y trouve deux pages qui décrivent brièvement la nature de ce processus. C'est un programme établi en 1975 et administré par le ministère de la Justice. Il n'y a pas de fondement législatif pour le programme, il est basé sur une entente entre le ministère de la Justice, le Sénat et la Chambre des Communes.

[Traduction]

Le programme vise à présenter, au moment opportun, des amendements qui ne suscitent pas la controverse, sans avoir à attendre que ces lois soient rouvertes dans le cadre du processus normal de révision. L'adoption de ces amendements est assujettie à des critères rigoureux.

Le critère essentiel est que les amendements ne doivent pas susciter la controverse. En outre, les amendements ne doivent pas nécessiter l'engagement de fonds publics. Ils ne doivent pas porter préjudice aux droits de la personne et ne pas créer de nouvelles infractions ni soumettre une nouvelle catégorie de personnes à une infraction existante.

La Section des lois du ministère de la Justice a la responsabilité de réunir les propositions. Elle recueille les amendements proposés auprès de nombreuses sources. Périodiquement, en général chaque année ou tous les deux ans, elle réunit ces propositions dans un document qui ressemble à un projet de loi. C'est ce que l'on appelle les «propositions de modifications diverses.»

Ensuite, le ministre de la Justice dépose ce document à la Chambre des communes et au Sénat. Au Sénat, il est renvoyé à votre comité pour fins d'étude. À la Chambre des communes, il est renvoyé au Comité de la justice et des droits de la personne.

Each committee then studies the prepared proposals to evaluate their merits, and particularly, to evaluate whether they meet the criteria, especially the criterion of non-controversiality. If any member of either committee considers a proposal to be controversial, it is removed from the package.

Once the committees have studied the proposals and reported on them, our department prepares a bill based on the committee reports. Basically, it includes all of the proposals that have the support of both committees.

This bill is then introduced by the Minister of Justice. It proceeds through Parliament in the usual way, although it tends to be enacted in fairly short order, because essentially, the proposals have already been studied. That, in a nutshell, is the miscellaneous statute law amendment program.

The program does not have a statutory basis and only encompasses non-controversial matters on which there is unanimity. It also requires the enactment of another bill to carry those amendments into effect.

As a result, we would suggest that perhaps the program is not really an apt vehicle for dealing with concerns surrounding the repeal of provisions that have not been brought into force.

The second process is one that was recently enacted in Bill C-205.

It deals with the disallowing of regulations. The package that was circulated also includes a diagram that outlines the process of Bill C-205 as a series of boxes. Basically, that process involves a report by the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations recommending that a regulation be disallowed. That report is tabled in both Houses. If no minister raises an objection to that report within 15 days, it is deemed to be adopted. It becomes an order of those Houses and the government is then required to comply with the order and take steps to revoke the regulation.

Bill C-205 contains a process for a minister to table an objection to the disallowance report. It provides for an accelerated debate of that motion objecting to the report and a resulting vote in both Houses. If either House rejects the report, then that is the end of the matter and the regulation stands. If the Houses vote in favour of the report, then the disallowance order proceeds as it would if no objection had been made.

In a nutshell, that is the process of Bill C-205 that you see on one side of the sheet. On the other side is a diagram describing what we suggest might work for Bill S-12. First, it would begin, as the bill is drafted, with a list of repeals prepared by the Minister of Justice at the beginning of each year. It would be tabled within the first five sitting days of each House in each calendar year. The list would then be referred either to committees of each House or possibly a joint committee. They would have a chance to study the list and whether all of these acts or provisions should be repealed.

Chaque comité étudie ensuite les propositions déposées pour en évaluer les avantages et plus particulièrement, pour voir si elles respectent les critères, surtout si elles suscitent ou non la controverse. Si un membre de l'un ou l'autre des comités considère qu'une proposition est source de controverse, elle est retirée du document.

Une fois que les comités ont étudié les propositions et fait rapport en conséquence, notre ministère rédige un projet de loi établi à partir des rapports des comités. Essentiellement, on y trouve toutes les propositions qui ont l'appui des deux comités.

Le projet de loi est ensuite déposé par le ministère de la Justice. Il suit les étapes normales au Parlement, même si, en général, il est adopté assez rapidement parce que, essentiellement, les propositions ont déjà été étudiées. En résumé, c'est ce que l'on appelle le Programme de correction des lois.

Le programme ne repose pas sur une base législative et n'englobe que les questions non controversées qui font l'unanimité. Il nécessite également l'adoption d'un autre projet de loi pour que les amendements entrent en vigueur.

Ainsi, nous sommes d'avis que le programme n'est pas véritablement un véhicule permettant d'examiner les préoccupations entourant l'abrogation de dispositions qui ne sont pas entrées en vigueur.

Le deuxième processus est celui qui a été récemment enchâssé dans le projet de loi C-205.

Il porte sur le désaveu des règlements. Le document qui vous a été remis comprend également un diagramme décrivant le processus du projet de loi C-205 dans une série de cases. Essentiellement, le processus nécessite la production d'un rapport par le Comité mixte permanent sur l'examen de la réglementation recommandant qu'un règlement soit révoqué. Ce rapport est déposé aux deux chambres du Parlement. Si aucun ministre ne soulève d'objections à l'égard de ce rapport dans un délai de 15 jours, il est réputé être adopté. Il devient un ordre émanant des deux chambres, le gouvernement est alors tenu de respecter cet ordre et de prendre les mesures nécessaires pour révoquer le règlement.

Le projet de loi C-205 renferme un processus permettant à un ministre de déposer une objection à ce rapport de révocation. Il prévoit un débat accéléré de la motion s'opposant au rapport et au vote qui sera pris dans les deux chambres. Si l'une ou l'autre des chambres rejette le rapport, les choses s'arrêtent là et le règlement est conservé. Si les deux chambres votent en faveur du rapport, le processus de révocation s'enclenche alors comme si aucune objection n'avait été soulevée.

En résumé, c'est le processus prévu par le projet de loi C-205 que vous voyez d'un côté de la feuille. À l'endos, vous trouverez un diagramme décrivant ce qui, à notre avis, pourrait être applicable au projet de loi S-12. Premièrement, cela commencerait, selon le libellé du projet de loi, par une liste des lois révoquées établie par le ministre de la Justice au début de chaque année. Cette liste pourrait être déposée au cours des cinq premiers jours de séance de chaque chambre au cours de chaque année civile. La liste serait ensuite renvoyée soit aux comités de



They would also be able to consider whether there might be reasons that some of these provisions should be left on the books, at least for one more year.

The committees would then report to their respective Houses, and again, as with the Bill C-205 process, if no objection is made to the report, that report would be deemed adopted in 15 sitting days. The result of the adoption would be a repeal of those acts and provisions that are found in the reports of both Houses. That would come automatically at the end of the adoption of those reports.

Also, like Bill C-205, the proposal that we would put forward includes a procedure for a challenge of the report by a minister in either House. That challenge would come to a vote, again, under an accelerated procedure. If the result of the vote were such that the reports of the committees are rejected, then there would be no repeal. On the other hand, if the Houses vote in favour of the reports, the repeals would proceed as they would in the ordinary course.

We put that forward as a process modeled on something that exists and has recently been enacted. We have also discussed it with our minister and he supports this kind of approach in principle.

**The Chairman:** In effect, Mr. Keyes, you are recommending a couple of substantial amendments to the bill that we have before us this morning.

**Mr. Keyes:** That is correct. It would be a matter of adding a series of provisions to put in place the process that we have described here.

**Senator Beaudoin:** I must say that I am in favour of the bill because the time frame of 10 years seems reasonable. If a statute has not been put into effect for 10 years, then something is wrong somewhere. You agree with this, but you are against the automatic setting aside of provisions, in my understanding. You said that there might be valid reasons why they have not been put into effect.

I would like to see your proposed amendments, because you will amend the bill if we agree with this. If a bill has still not been put into effect after 10 years, I do not want an amendment to require us to wait another 10 years before the bill can be repealed in the suggested manner. The bill may be dead.

**Senator Cools:** And we may be dead too.

**Mr. Keyes:** May I try to address that concern? The procedure would only delay the repeal for one year.

**Senator Beaudoin:** One year?

**Mr. Keyes:** Yes, for just one year. The next year, the provision would appear on the list again. Again, the same procedure would have to be adopted. Each year there would be a review to see whether the reasons for keeping it on the books still exist.

chaque chambre, soit peut-être à un comité mixte. Ces comités devraient avoir la chance d'examiner la liste et de déterminer si toutes ces lois ou dispositions devraient être révoquées. Ils devraient être également en mesure de déterminer si, pour une raison ou pour une autre, certaines dispositions pourraient être conservées, à tout le moins encore un an.

Les comités feraient alors rapport à leur chambre respective et là encore, tout comme pour le processus du projet de loi C-205, si personne ne s'oppose au rapport, il sera réputé être adopté dans 15 jours de séance. Cela ferait en sorte de révoquer les lois et dispositions qui sont mentionnées dans les rapports des deux chambres. Cela se ferait automatiquement après l'adoption de ces rapports.

En outre, comme dans le projet de loi C-205, la proposition formulée inclut une procédure de contestation du rapport par un ministre de l'une ou un sénateur. Cette remise en question serait mise aux voix, à nouveau, dans le cadre d'une procédure accélérée. Si le résultat de ce vote était négatif, il n'y aurait alors pas de révocation. Par contre, si les deux chambres votent en faveur des rapports, les révocations se feront comme elles se font normalement.

Voilà ce que nous proposons comme processus modelé sur quelque chose qui existe et qui a récemment été adopté. Nous en avons également discuté avec notre ministre et il appuie ce genre d'approche en principe.

**Le président:** En effet, monsieur Keyes, vous recommandez quelques amendements de fond au projet de loi qui nous est soumis ce matin.

**M. Keyes:** C'est exact. Il s'agirait d'ajouter une série de dispositions permettant de mettre en place le processus que nous avons décrit ici.

**Le sénateur Beaudoin:** Je dois dire que je suis en faveur du projet de loi parce que le délai de dix ans semble raisonnable. Si une loi n'est pas entrée en vigueur depuis dix ans, quelque chose ne va pas. Vous êtes d'accord là-dessus, mais vous êtes contre, d'après ce que je comprends, le fait de mettre automatiquement de côté certaines dispositions. Vous avez dit que ces lois ne sont peut-être pas entrées en vigueur pour de bonnes raisons.

J'aimerais voir vos projets d'amendements parce que vous allez modifier le projet de loi si nous sommes d'accord. Si un projet de loi n'est toujours pas entré en vigueur après dix ans, je ne veux pas d'amendement nous obligeant à attendre encore dix ans avant que le projet de loi puisse être révoqué de la façon proposée. Le projet de loi sera peut-être mort.

**Le sénateur Cools:** Et nous aussi peut-être.

**M. Keyes:** Puis-je tenter d'apaiser vos inquiétudes? La procédure ne retarderait la révocation que d'un an.

**Le sénateur Beaudoin:** Un an?

**M. Keyes:** Oui, seulement un an. L'année suivante, la disposition figurerait à nouveau sur la liste. Là encore, la même procédure devrait être adoptée. Chaque année, il y aurait examen pour voir si les raisons justifiant de la conserver sont toujours valables.

**Senator Beaudoin:** I will take a legal case. Suppose the bill is related to acquired rights, such as in the Criminal Code, and nine years have passed and it is not in effect. Something should happen under this bill, but suppose no one is of the opinion that there is still an acquired right, what do we do? Could we not set it aside automatically? Would you want us to have a trial each time that we arrive at such a situation? This worries me. You are probably right when you say that it should not be entirely automatic. However, I want to be sure that, with your proposed amendments, it would not be indeterminate. Do you have a good reason for that? The only good reason I see is a right. The person has not pretended that he or she has acquired rights and there were some extraordinary circumstances. It is only after 11 years that we see that the bill should not be set aside. However, 10 years is a significant length of time, we cannot do that eternally.

**Mr. Ricard:** I take the point you are making about trying to create a process that is relatively quick. The process as laid out by Mr. Keyes speaks to that issue because it is relatively simple and efficient, and both Houses understand it because it was adopted in another bill.

Remember also that we are talking about provisions that are not in force, so they do not confer rights or obligations on anyone.

I will give you an example of the kind of rationale that comes to mind in thinking about why 10 years is not sufficient. There are many statutes, the Contraventions Act, for example, wherein the coming into force depends on ongoing discussions with the provinces. With some provinces, things have gone reasonably well for a long time. With other provinces, it takes more time.

This is one example of where it may take a number of years, whether it is 5, 10 or 15, before there is an agreement in place that would allow the coming into force of some provisions.

The same could be said of international agreements and treaties, where again, at times, ministers or Parliament may wish to wait for more countries to ratify before Canada puts a particular treaty into force within its own boundaries. These are the kinds of examples that have been given to us in support of a process that allows for some exceptions.

I should mention one more thing: Remember that the onus has shifted here. The onus is now on the minister of the Crown to ask that the provision be retained. That is a significant shift and should not be overlooked.

I am not here to say that the individual examples given by one department or another are good or bad, but rather that there appear to be sufficiently good reasons to warrant a discussion. We are trying to provide a mechanism for a discussion about the extent to which a provision should be retained. Committees could

**Le sénateur Beaudoin:** Prenons l'exemple d'une cause judiciaire. Supposons que le projet de loi concerne des droits acquis, comme dans le Code criminel, que neuf années se sont écoulées et qu'il n'est toujours pas en vigueur. Il faudrait faire quelque chose avec ce projet de loi, mais supposons que personne n'est d'avis qu'il y a toujours des droits acquis, que faisons-nous? Ne pourrions-nous pas le mettre de côté automatiquement? Est-ce que vous voulez qu'il y ait procès chaque fois que nous nous trouvons dans une telle situation? Cela m'inquiète. Vous avez probablement raison de dire que le processus ne devrait pas être entièrement automatique. Cependant, avec les amendements que vous proposez, je veux être certain que le projet de loi ne traîne pas éternellement dans les recueils. Est-ce que vous avez une bonne raison de proposer cela? La seule bonne raison que je vois, c'est un droit. La personne n'a pas prétendu avoir acquis des droits et il existe des circonstances extraordinaires. Ce n'est qu'après 11 ans que l'on voit que le projet de loi n'aurait pas dû être révoqué. Cependant, dix ans, c'est très long, on ne peut pas procéder ainsi éternellement.

**M. Ricard:** Je comprends ce que vous dites quand vous parlez de créer un processus relativement rapide. Le processus décrit par M. Keyes permet de régler ce problème parce qu'il est relativement simple et efficace, et les deux chambres le comprennent parce qu'il a été adopté dans un autre projet de loi.

N'oubliez pas non plus que nous parlons ici de dispositions qui ne sont pas en vigueur, elles ne confèrent donc aucun droit ni aucune obligation à qui que ce soit.

Je vais vous donner un exemple du type de justification qui me vient à l'esprit quand je me demande pourquoi dix ans ne sont pas suffisants. Il y a de nombreuses lois, la Loi sur les contraventions, par exemple, dont l'entrée en vigueur est tributaire des discussions constantes avec les provinces. Dans certaines provinces, les choses se passent raisonnablement bien depuis un bon bout de temps. Dans d'autres, c'est plus long.

C'est là un exemple où on pourrait prendre un certain nombre d'années, que ce soit cinq, dix ou 15, avant qu'il y ait entente permettant l'entrée en vigueur de certaines dispositions.

On pourrait dire la même chose des ententes et des traités internationaux ou, là encore, parfois, les ministres ou le Parlement pourraient souhaiter attendre que plus de pays ratifient les ententes avant que le Canada ne mette en vigueur un traité en particulier sur son territoire. C'est là le genre d'exemples qui nous ont été proposés pour appuyer un processus nous permettant d'adopter certaines exceptions.

J'aimerais mentionner une autre chose: n'oubliez pas que la responsabilité n'est plus la même ici. Il appartient maintenant au ministre de demander que la disposition soit maintenue. C'est là un changement important qui ne doit pas être passé sous silence.

Je ne suis pas ici pour dire que les exemples donnés par un ministère ou un autre sont bons ou mauvais, mais qu'il semble plutôt y avoir suffisamment de bonnes raisons d'avoir une discussion. Nous tentons de fournir un mécanisme de discussion permettant de déterminer pendant combien de temps une



then decide whether it is a sufficiently good reason to keep it in the books.

**Senator Beaudoin:** You cannot do that eternally. There are some limits — 10 years is 10 years. We have a prescription in the civil code of Quebec. You have the same thing in common law also. If after 30 years there is no claim or no demand, you lose everything.

I do not think that it is against the Charter of Rights. We have to set limits.

What happens after 10 years? Do you put a notice in the newspaper saying that if no one is in a position to claim any acquired rights, the bill will disappear? Perhaps if you had something like that, I would accept it. I have some hesitation, because 10 years is 10 years.

Either in civil law or in common law, after a certain number of years, there is a prescription. To me, 10 years is reasonable. If there is no claim, demand or request, it is too bad, but the game is over.

Mr. Chairman, I would be ready to accept a notice saying that the bill has not been put into effect in due time and the minister has not been able to show why it should be retained. The bill, therefore, should die.

**The Chairman:** Before we move to other senators, I want to ask one quick question of Mr. Ricard.

First, thank you for this very comprehensive document that you prepared outlining the actual bills and their status. No doubt it took quite a considerable amount of time and effort to prepare it.

I notice that two complete acts are mentioned. The Canadian Heritage Languages Institute Act has not yet been brought into force and the analysis is that it should be repealed. The second was the Motor Vehicle Fuel Consumption Standards Act. Your note reads, "no repeal, impact on third parties." Could you explain that for me, please?

**Mr. Ricard:** I am not the best person to speak to that. I am sure that officials from Natural Resources Canada could do a much better job than I could.

However, my understanding is that for a long time, the industry has agreed to voluntarily adhere to certain standards. The statute is in existence to be used if the department or minister thought that it was important to bring it into effect.

To an extent, they consider that the public policy results are being achieved in some other way than putting the bill into effect. They probably consider that to be a satisfactory outcome. Remember that legislation and regulation are not the only instruments that exist to ensure compliance, but they are often used when required.

disposition pourrait être conservée. Les comités pourraient ensuite décider s'il existe une raison suffisamment bonne de les garder dans les recueils.

**Le sénateur Beaudoin:** Mais vous ne pouvez pas faire ça éternellement. Il y a des limites — dix ans, c'est dix ans. Nous avons une telle obligation dans le Code civil du Québec. Vous avez la même chose en common law. Si après 30 ans, il n'y a pas de réclamation ou de demande, vous perdez tout.

Je ne crois pas que cela aille à l'encontre de la Charte des droits. Il faut établir des limites.

Que se passe-t-il après dix ans? Est-ce que vous faites paraître un avis dans le journal indiquant que si personne n'est en mesure de réclamer des droits acquis, le projet de loi va disparaître? Peut-être que si vous aviez un mécanisme de ce genre, je l'accepterais. J'ai une certaine hésitation parce que dix ans, c'est dix ans.

Que ce soit en droit civil ou en common law, après un certain nombre d'années, il y a une prescription. Pour moi, un délai de dix ans est raisonnable. S'il n'y a aucune réclamation ou demande, bien dommage, mais les jeux sont faits.

Monsieur le président, je serais prêt à accepter un avis indiquant que le projet de loi n'a pas été mis en vigueur dans les délais prescrits et que le ministre n'a pas été capable de prouver pourquoi il devrait être conservé et que, par conséquent, le projet de loi devrait mourir.

**Le président:** Avant de donner la parole à d'autres sénateurs, j'aimerais vous poser une question rapide, monsieur Ricard.

Premièrement, merci de nous avoir remis ce document très complet que vous avez préparé et qui décrit les projets de loi et l'étape à laquelle ils en sont. Il ne fait aucun doute que vous avez dû mettre beaucoup de temps et d'efforts pour préparer ce document.

Je remarque que deux lois complètes sont mentionnées. La Loi sur l'Institut canadien des langues patrimoniales n'a pas encore été mise en application et l'analyse démontre qu'elle devrait être révoquée. La seconde est la Loi sur les normes de consommation de carburant des véhicules automobiles. Dans vos notes, vous indiquez «aucune révocation, impact sur des tierces parties.» Pouvez-vous m'expliquer ce que cela veut dire, s'il vous plaît?

**M. Ricard:** Je ne suis pas la meilleure personne qui puisse vous répondre. Je suis certain que les fonctionnaires de Ressources naturelles Canada pourraient le faire bien mieux que moi.

Cependant, ce que je crois comprendre, c'est que pendant longtemps, l'industrie a accepté de se conformer volontairement à certaines normes. La loi existe et pourra être utilisée si le ministère ou le service estime qu'il est important de le promulguer.

Dans une certaine mesure, on considère que les objectifs de la politique gouvernementale sont atteints autrement qu'en recourant à la promulgation. On considère probablement que c'est un résultat satisfaisant. N'oubliez pas que la loi et le règlement ne sont pas les seuls instruments qui existent pour assurer la conformité, mais qu'ils sont souvent utilisés au besoin.

I would like to defer that ultimately to officials from Transport Canada.

**Senator Pearson:** Thank you for the considerable clarity that you have brought to this issue. I was not here, Senator Banks, for the first introduction, but I am listening today. I am sure that it is bringing efficiency to the system that is lacking.

I am particularly interested in things such as the Chemical Weapons Convention Implementation Act, under the international acts. There is only a section of that act that has not been brought into force. You are looking at an anticipated coming into force through what we know about other countries having to come on board or, in the case of our neighbour to the south, going off board.

If we can find the right amendment to do what you are suggesting, I can see some reason to ensure that it is not automatic. I know that in the case of the international conventions, it often takes ages before there are enough parties for them to come into force internationally.

I would be interested in your opinion. It would seem to me that doing this once a year might put some pressure on people. Sometimes, bills do not get enacted because there must be some small agreement between province X and the federal government. It is on the side of someone's desk. It is not ill intentioned.

Do you think putting whatever amendments into this bill will create pressure to ensure some of these things do not slide into oblivion?

**Mr. Ricard:** At the moment, there is no mechanism that forces anyone to explain why a provision or statute is not in effect 10 years after it has been enacted. As I said earlier, Bill S-12 shifts the onus. The idea is that that particular provision would be automatically repealed unless the minister responsible came forward to table a motion indicating why he or she is of the view that it is important to retain it.

As Mr. Keyes indicated earlier, the extension is for one year, and then the process begins again the following year. My sense is that, as time goes on, it will become increasingly difficult. If you compare Bill S-12, even with the amendment, with the current situation, I think that it certainly changes the onus significantly.

**Senator Joyal:** Your explanation of Bill C-205 focuses essentially on the regulation aspects of a bill and does not touch on the enabling authority. There is a substantial difference between the two procedures: the one put into place with Bill C-205 and the one in Bill S-12. Under Bill C-205, the way I read it and heard your explanation, a regulation is deleted from the statutes on the basis of a report that has followed a specified procedure. In the case of this bill, there is a regulation in the process — it is regulation. We know there is a joint committee of the two Houses and that it is an ongoing process. The system has

En fait, j'aimerais renvoyer la question aux fonctionnaires de Transports Canada.

**Le sénateur Pearson:** Merci d'avoir si bien éclairé notre lanterne au sujet de cette question. Sénateur Banks, je n'étais pas ici lors du dépôt du projet de loi, mais j'écoute aujourd'hui. Je suis certaine que le système ne souffrira plus d'un manque d'efficacité.

Ce qui m'intéresse particulièrement, ce sont des choses comme la Loi de mise en œuvre de la Convention sur les armes chimiques en droit international. Seule une section de cette loi n'est pas encore entrée en vigueur. On prévoit son entrée en vigueur si d'autres pays donnent leur assentiment ou, dans le cas de notre voisin du Sud, le retirent.

Si nous arrivons à trouver le bon amendement pour atteindre l'objectif que vous proposez, je vois qu'il y a certaines raisons de nous assurer que le processus n'est pas automatique. Je sais que dans le cas des conventions internationales, cela prend souvent des années avant qu'il y ait suffisamment de parties intéressées pour qu'elles entrent en vigueur à l'échelle internationale.

J'aimerais savoir ce que vous en pensez. Il me semble qu'en utilisant ce mécanisme une fois par année, les gens pourraient peut-être se sentir pressés. Parfois, les projets de loi ne sont pas adoptés parce qu'il doit y avoir une petite entente entre la province X et le gouvernement fédéral. L'entente repose sur le bureau de quelqu'un. Ce n'est pas par mauvaise intention.

À votre avis, le fait d'amender ce projet de loi exercera-t-il des pressions pour que certaines choses ne tombent pas dans l'oubli?

**M. Ricard:** Pour l'instant, il n'existe aucun mécanisme qui force qui que ce soit à expliquer pourquoi une disposition ou une loi n'est pas en vigueur dix ans après avoir été adoptée. Comme je l'ai dit tout à l'heure, le projet de loi S-12 impose un changement de responsabilité. L'idée est que la disposition en question serait automatiquement révoquée à moins que le ministre responsable dépose une motion indiquant pourquoi, à son avis, il est important de la conserver.

Comme M. Keyes l'a dit tout à l'heure, la prolongation est pour une période d'un an, et ensuite le processus s'enclenche à nouveau l'année suivante. Je pense que, au fil des ans, cela deviendra de plus en plus difficile. Si vous comparez le projet de loi S-12, même avec l'amendement, à la situation actuelle, je pense que cela change certainement beaucoup les responsabilités.

**Le sénateur Joyal:** Votre explication du projet de loi C-205 porte essentiellement sur l'aspect réglementation d'un projet de loi et n'aborde pas du tout les pouvoirs habilitants. Il existe une différence marquée entre les deux procédures: celle mise en place avec le projet de loi C-205, la seconde par le projet de loi S-12. En vertu du projet de loi C-205, d'après ce que j'ai lu et saisi de votre explication, un règlement est biffé d'une loi après production d'un rapport rédigé selon une procédure bien précise. Dans le cas du projet de loi à l'étude, il y a un règlement. Nous savons qu'il existe un comité mixte des deux chambres et que le



a built-in mechanism to deal with regulations that become obsolete and that is an accelerated process. It is certainly good governance.

This bill tried to achieve, the way I understand it, an automatic mechanism to delete some statutes that have not been in force for at least 10 years. Your objection is that there is no saving mechanism such that, if a minister were to protest that the bill or provisions of the bill should be kept, it would be valid for only one year. That way, the ball rolls back into the process each year, ad infinitum. In other words, the system would require that after a 10-year lapse, we would be back "on the racetrack" each year with different arguments for keeping the bill valid.

I can understand Senator Pearson's comment when she spoke about bills that have international impact with foreign governments, such as the implementation of international instruments and external conditions that are immediately out of reach for Canada. I can understand having a saving mechanism in that context. However, having one for the usual statutes is another matter and I am less convinced that this bill is not appropriate. Is it not necessary to have a complementary mechanism that is, in a way, parallel to Bill C-205, which deals essentially with regulations. Senator Banks is certainly willing to improve this bill and I see that we have stacks of amendments following hearings with your department. Could we not address your preoccupation by adding a provision to this bill that would deal with some exceptional circumstances? Would you be satisfied with that?

**Mr. Ricard:** We refer to Bill C-205 as an example of an approach. In our view, the merit of Bill C-205 is that while it deals with a different bundle of issues, it could be amended or adapted to work in the context of Bill S-12. We propose that because there seems to be some benefit to using similar mechanisms rather than myriad different ones.

More important than the mechanism, however, is the idea behind it, which is that we need a balanced approach that puts pressure on ministers of the Crown to come forward and explain why they think a provision should be retained, but at the same time, gives them an opportunity to make their case known.

The international agreement example is one to which many of us can relate. As I said earlier, other examples were given to us with which we may not be as familiar but that may be just as important. I am concerned about the suggestion that we have an exception for international agreements but not for other provisions. It seems to me that whatever the issue, whether international agreements or something else, the opportunity should be provided to someone who feels strongly enough to come forward and speak to the issue, whether by way of the example that is laid out in Bill C-205 or some other means. I

processus est constant. Le système dispose d'un mécanisme intégré pour examiner les règlements qui deviennent désuets et il s'agit d'un processus accéléré. C'est certainement une bonne façon de procéder.

Le projet de loi à l'étude vise, d'après ce que je comprends, l'établissement d'un mécanisme automatique pour supprimer certaines lois qui ne sont pas entrées en vigueur depuis au moins dix ans. Votre objection est qu'il n'y a pas de mécanisme de sauvetage tel que, si un ministre devrait protester que le projet de loi ou les dispositions du projet de loi doivent être conservés, il serait valide pour seulement un an. Ainsi, on revient au point de départ chaque année, et ce, indéfiniment. Autrement dit, le système ferait en sorte qu'après un délai de dix ans, le projet de loi serait à nouveau «en piste» chaque année avec des arguments différents militant en faveur de la validité du projet de loi.

Je comprends ce que veut dire le sénateur Pearson lorsqu'elle a parlé des projets de loi qui ont des répercussions à l'échelle internationale auprès de gouvernements étrangers comme la mise en œuvre d'instruments internationaux et des conditions externes qui sont immédiatement hors d'atteinte pour le Canada. Je comprends que l'on veuille un mécanisme de sauvetage dans ce contexte. Cependant, en avoir un pour les lois habituelles, c'est autre chose, et je suis moins convaincu que ce projet de loi n'est pas approprié. Il n'est pas nécessaire d'avoir un mécanisme complémentaire qui soit, en un sens, parallèle à celui du projet de loi C-205, lequel porte essentiellement sur les règlements. Le sénateur Banks est certainement disposé à améliorer son projet de loi et je vois que nous avons des piles d'amendements qui ont été proposés après les audiences avec votre ministère. Ne pourrions-nous pas atténuer votre inquiétude en ajoutant une disposition au projet de loi à l'étude portant sur certaines circonstances exceptionnelles? Cela vous conviendrait-il?

**M. Ricard:** Nous donnons le projet de loi C-205 comme exemple d'approche à utiliser. À notre avis, l'avantage du projet de loi C-205 est que, bien qu'il porte sur un ensemble différent de questions, il pourrait être modifié ou adapté pour être utilisé dans le contexte du projet de loi S-12. Nous proposons cela parce qu'il semble y avoir des avantages à utiliser des mécanismes semblables plutôt qu'une myriade de mécanismes différents.

Cependant, l'idée derrière tout cela est plus importante que le mécanisme, c'est que nous avons besoin d'une approche équilibrée qui exerce de la pression sur les ministres pour les inciter à venir expliquer pourquoi, à leur avis, une disposition devrait être conservée, tout en leur donnant la chance de justifier leur position.

L'exemple de l'entente internationale est un exemple que nombre d'entre nous pouvons comprendre. Comme je l'ai dit tout à l'heure, d'autres exemples nous ont été donnés qui ne nous étaient peut-être pas aussi familiers, mais qui pouvaient être tout aussi importants. Je m'inquiète quand quelqu'un dit que l'on pourrait avoir une exception pour les ententes internationales mais pas pour d'autres dispositions. Il me semble que quel que soit le problème, que ce soit des ententes internationales ou autre chose, on devrait donner l'occasion à une personne qui a des arguments suffisamment convaincants de venir parler de la

suppose we could discuss that further, but underlying that is the balancing of the objectives on the one hand and the practical realities on the other.

**Senator Joyal:** What is the gist of Bill C-205? When the joint committee prepares a report that is tabled in the House, the minister then has to react. The report triggers a reaction, but what does the bill do? The bill also triggers a reaction, but it does not provide a similar saving opportunity. That is how I understand your explanation. Under this bill, a minister may save the regulation if he or she is provided with a suitable time frame in which to come forward and if there is a vote. Thus, there is a saving mechanism, but there is a triggering of a reaction, which comes from the committee.

The reaction is triggered by the lapsing of time. In one case, a committee studies the issue and comes to a conclusion. Under this bill, the triggering mechanism is the calendar year — turn the page and you may be immediately in the year to start the process.

Therefore, how can we ensure that the triggering mechanism is appropriate and occurs only with valid reason, such as consideration of international agreements?

That is my view of what we must consider if we are to meet the objectives of Senator Banks. There are statutes or provisions in our books that have not been put into force. I share the views of Senator Beaudoin; I think in a free and democratic society, citizens should know to what they are bound. They should know their obligations and what they can expect. There should be no statutes forever hanging over their heads that might affect them at some point in time. Parliament must legislate for something — it is a question of basic philosophy. We are not legislating just to keep piling up layers on layers, or to put more potential obligations on the heads of citizens. That is not the role of Parliament. When we legislate, it is because we have a specific purpose and specific needs to meet.

I believe Senator Banks' bill fulfills a fundamental democratic objective. It is essential to ensure we balance his objective, which we share around this table, with the proper system to take into account some particular circumstances. I do not see a contradiction per se between Bill C-205 and this Bill S-12 — except that in Bill S-12, we have to provide an opportunity to save a bill or a provision that deserves to be saved. However, as in Bill C-205, ministers have to come forward and explain, and there is a vote.

question, que ce soit en utilisant l'exemple décrit dans le projet de loi C-205, ou d'autres moyens. Je suppose que nous pourrions discuter de cette question plus en détail, mais en soulignant qu'il s'agit d'établir un équilibre entre les objectifs d'une part, et les réalités pratiques d'autre part.

**Le sénateur Joyal:** Quel est l'objectif du projet de loi C-205? Lorsque le comité mixte rédige un rapport déposé à la Chambre, le ministre doit ensuite faire connaître sa réaction. Le rapport provoque une réaction, mais qu'est-ce que fait le projet de loi? Le projet de loi provoque aussi une réaction, mais n'offre pas la même occasion de sauvegarder la loi ou la disposition. C'est ainsi que je comprends votre explication. En vertu du projet de loi S-12, un ministre peut sauver le règlement s'il a suffisamment de temps pour faire connaître son argumentation et si le projet est mis aux voix. Ainsi, il y a un mécanisme de sauvetage, mais il y a aussi une réaction qui est provoquée, par le comité.

La réaction est provoquée par le temps. Dans un cas, un comité étudie l'enjeu et en vient à une conclusion. En vertu du projet de loi que nous étudions, le mécanisme de réaction, c'est l'année civile — tournez la page et vous pouvez vous retrouver dans l'année où on peut entreprendre le processus.

Par conséquent, comment pouvons-nous nous assurer que le mécanisme déclencheur est approprié et qu'il n'est déclenché que pour la bonne raison comme l'examen des ententes internationales?

C'est, à mon avis, ce que nous devons prendre en compte si nous voulons atteindre les objectifs du sénateur Banks. Nos recueils renferment des lois ou des dispositions qui ne sont pas encore entrées en vigueur. Je partage les opinions du sénateur Beaudoin; je pense que dans une société libre et démocratique, les citoyens doivent savoir à quoi ils sont tenus. Ils doivent connaître leurs obligations et ce à quoi ils doivent s'attendre. Il ne doit pas y avoir de lois qui leur pendent toujours au-dessus de la tête et qui pourraient avoir des répercussions sur eux à tout moment. Le Parlement doit légiférer pour quelque chose — c'est une question de philosophie de base. Nous ne légiférons pas seulement pour accumuler des piles et des piles de lois, ou pour imposer plus d'obligations aux citoyens. Ce n'est pas le rôle du Parlement. Lorsque nous légiférons, c'est parce que nous avons un objectif spécifique en tête et des besoins spécifiques à combler.

Je crois que le projet de loi du sénateur Banks permet d'atteindre un objectif démocratique fondamental. Il est essentiel pour nous assurer d'atteindre un équilibre entre son objectif, que nous partageons autour de cette table, et le système adéquat permettant de tenir compte de certaines circonstances particulières. Je ne vois pas de contradiction comme telle entre les projets de loi C-205 et S-12 — sauf que dans le projet de loi S-12, nous devons donner la possibilité de sauver un projet de loi ou une disposition qui mérite un tel sort. Cependant, comme dans le projet de loi C-205, les ministres doivent donner des explications, après quoi le projet de loi est mis aux voix.



It is a very heavy process. It is the legislative process. That is why I feel that if you come to us with some suggestions on how we could complement this with fulfilling the bill's objective, we would certainly be satisfied that the purpose of this bill has been met.

I do not know if I am simplifying it too much, but that is the way I am trying to understand it.

**Mr. Ricard:** My sense is that the triggering factor in Bill C-205 is significantly different from that in Bill S-12, in the sense that Bill C-205 provides for building mechanisms — there is a joint standing committee, regulations are reviewed and so on. In the context of Bill S-12, the mere passage of time is the triggering effect. In the context of regulations, it is very proactive; in the context of Bill S-12, it is certainly more reactive. The passage of time creates a point at which there is an automatic inclusion of a provision on a list. Once it is on that list, however, irrespective of how it got there, the safeguards that Senator Joyal described in the context of Bill C-205 are also captured in the proposal we are putting forward. The report is tabled with each committee of each House, the committee looks at it, makes a report, et cetera. While the trigger may be different, once the mechanism is engaged —

[Translation]

In the end, the process is quite similar.

**Mr. Keyes:** The result is also similar. It is the repeal of a regulation or of an act.

**Senator Joyal:** In effect, there is no fundamental contradiction between the desired effect and the establishment of a system. It is a matter of determining, within the process, how we safeguard what should be safeguarded, if it should be safeguarded at all. And, if it should, there must be a parliamentary will to do so.

**Mr. Ricard:** Exactly.

**Senator Joyal:** It is not only a matter of a minister saying: "I will send a letter; I agree we should keep that." We all know what would happen: In most cases, the letter will be signed.

[English]

The administration is always reluctant to not maintain something in the books. The presumption is that it could be useful one day. Let us put it in the basement; it might be useful one day. There is something in this bill that satisfies my democratic instincts and my perception of the role of Parliament that is more than instinctive.

How can we ensure, as you have in Bill C-205, that we have a saving system? I am addressing this to you.

[Translation]

**Mr. Ricard:** Could you repeat that please?

C'est un processus très lourd. C'est le processus législatif. C'est la raison pour laquelle j'estime que si vous nous présentez des suggestions sur la façon de compléter cela tout en respectant l'objectif du projet de loi, nous serions certainement convaincus que l'objectif du projet de loi que nous étudions a été atteint.

Je ne sais pas si je simplifie trop les choses, mais c'est ainsi que j'essaie de les comprendre.

**M. Ricard:** À mon avis, le mécanisme déclencheur du projet de loi C-205 est tout à fait différent de celui du projet de loi S-12, en ce sens que le projet de loi C-205 prévoit l'instigation d'un mécanisme — il y a un comité mixte permanent qui examine les règlements et ainsi de suite. Dans le contexte du projet de loi S-12, le simple passage du temps constitue l'effet déclencheur. Pour ce qui est des règlements, c'est un mécanisme très proactif; dans le projet de loi S-12, c'est certainement plus réactif. Avec le temps, on en arrive à un point où il y a inclusion automatique d'une disposition sur la liste. Une fois qu'elle est sur cette liste, cependant, peu importe comment elle y est arrivée, les protections qu'a décrites le sénateur Joyal en regard du projet de loi C-205 sont également englobées dans la proposition que nous présentons. Le rapport est déposé auprès de chaque comité de chaque chambre, le comité l'examine, fait son rapport, et cetera. Même si le mécanisme déclencheur peut être différent, une fois qu'il est engagé...

[Français]

Le processus devient, somme toute, assez similaire.

**M. Keyes:** Le résultat aussi est similaire. C'est l'abrogation d'un règlement, d'une loi.

**Le sénateur Joyal:** En fait, il n'y a pas de contradiction fondamentale entre l'effet recherché et la mise en place d'un système. Il s'agit de voir comment, à l'intérieur du fonctionnement, on donne la chance de sauver ce qui doit être sauvé, s'il y a lieu de le sauver. Et s'il y a lieu de le sauver, il faut qu'il y ait une volonté parlementaire de le sauver.

**M. Ricard:** Tout à fait.

**Le sénateur Joyal:** Ce n'est pas seulement le fait que le ministre dise: «Non, j'envoie une lettre, je suis d'accord, je garde cela.» On sait ce qui arrivera: dans la plupart des cas, la lettre sera signée.

[Traduction]

Le gouvernement est toujours hésitant à ne pas conserver quelque chose dans des livres. On présume que cela pourrait être utile un jour. Mettons ça au sous-sol; ça pourrait nous servir un jour. Il y a quelque chose dans ce projet de loi qui satisfait mes instincts démocratiques et ma perception du rôle du Parlement qui est plus qu'instinctive.

Comment pouvons-nous nous assurer, comme c'est le cas dans le projet de loi C-205, que nous avons un mécanisme de sauvetage? Je vous adresse également cette question.

[Français]

**M. Ricard:** Pouvez-vous répéter, s'il vous plaît?

**Senator Joyal:** How do you see the possibility of improving or adding something to Bill S-12 to give us the means to keep in the Statutes of Canada an act or a provision of an act that would eventually be useful?

**Mr. Ricard:** For the moment, it is the model that Mr. Keyes referred to earlier, a model that is quite similar to the one used for regulatory purposes.

I would like to take this opportunity to go back to what you were saying before with regard to it not be enough for a minister to simply write a letter. In the example we have presented to you, the minister will have to be persuasive because the motion he brings forward would be submitted to a vote. If the motion is rejected, the committee's report is adopted, which means that the provision will be repealed at the end of the year.

Again, this is a mechanism that pressures the government to explain the rationale that justifies a further delay. It is a question of balance.

**Senator Joyal:** Would there be a fundamental contradiction if we were to amend Bill C-205 instead, adding that, after ten years, statutes or provisions that have not been put into effect or enacted would be automatically referred to the reporting committee? I am sorry, I did not read the bill this morning.

[English]

It is the law of statutory instruments, and I wonder if it would be legally sound to put something that would be the statute instead of the regulation in statutory instruments? I do not want to pronounce on that because I do not have the statutory instruments in front of me.

[Translation]

I do not mean a huge legal issue. Would it not be the way to go?

[English]

In other words, we would take those clauses of Senator Banks' bill and add them to the statutory instruments as a new section. Instead of a stand-alone bill, it would be an amendment to the statutory instruments that would bring the provisions of the statutes under the mechanism of Bill C-205 after 10 years. I am offering you something.

[Translation]

**Mr. Ricard:** We could certainly look at that option. I would like to make the general remark that, in the case of Bill C-205, we are essentially talking about regulations while in the case of Bill S-12 we talk about acts. It is a matter of grouping them. We will have to see.

[English]

**Senator Joyal:** Our researcher is handing me the act. Of course, it is an act to amend the Statutory Instruments Act. We understand what it means by "statutory instruments."

**Le sénateur Joyal:** Comment voyez-vous la possibilité d'améliorer ou d'ajouter au projet de loi S-12 pour qu'on ait une capacité de conserver une loi ou une disposition d'une loi qui s'avérerait utile à garder dans les Lois du Canada?

**M. Ricard:** Pour l'instant, c'est le modèle dont M. Keyes parlait tantôt, un modèle qui ressemble beaucoup à celui utilisé à des fins réglementaires.

Je profite de l'occasion pour revenir à ce que vous disiez tantôt, qu'il ne devrait pas être suffisant pour un ministre d'écrire une lettre. Dans l'exemple que nous vous soumettons, le ministre devrait convaincre, parce que la motion que le ministre déposerait ferait l'objet d'un vote. Si la motion est rejetée, le rapport du comité est adopté, ce qui voudra dire que la disposition sera abrogée à la fin de l'année.

C'est un mécanisme qui, encore une fois, met de la pression sur le gouvernement pour expliquer les raisons qui justifieraient un délai additionnel. C'est une question de trouver l'équilibre.

**Le sénateur Joyal:** Est-ce qu'il y aurait une contradiction fondamentale à ce qu'on amende le projet de loi C-205 plutôt, et qu'on ajoute qu'après dix ans les statuts ou les dispositions qui ne sont pas adoptés ou proclamés sont automatiquement référés au comité qui en fait rapport? Je m'excuse parce que je n'ai pas lu la loi ce matin.

[Traduction]

C'est la Loi des textes réglementaires, et je me demande s'il pourrait être légalement correct d'inscrire la loi et non le règlement dans les textes réglementaires. Je ne veux pas me prononcer là-dessus parce que je n'ai pas les textes réglementaires sous les yeux.

[Français]

Je ne veux pas dire une énormité juridique. Est-ce que cela ne serait pas la façon de le faire?

[Traduction]

Autrement dit, on prendrait les clauses du projet de loi du sénateur Banks pour les ajouter aux textes réglementaires et en faire une nouvelle section. Au lieu d'un projet de loi autonome, il s'agirait d'une modification à des textes réglementaires qui inclurait les dispositions des lois selon le mécanisme du projet de loi C-205 après dix ans. Je vous offre quelque chose.

[Français]

**M. Ricard:** On pourrait certainement regarder cette option. Je remarque d'emblée, que dans le cas du projet de loi C-205, on parle essentiellement de règlement, alors que dans le cas du projet de loi S-12, on parle de loi. Il s'agirait de voir si l'on peut regrouper tout cela. Il faudrait voir.

[Traduction]

**Le sénateur Joyal:** Notre attaché de recherche me remet la loi. Bien sûr, c'est une loi visant à modifier la Loi sur les textes réglementaires. Nous comprenons ce que l'on entend par «textes réglementaires.»



[Translation]

Those are statutory instruments.

[English]

It is not the statute, or provisions of statutes. They are essentially the instruments. I will have to look at that again.

**Senator Bryden:** I had the wonderful experience of serving on the Standing Joint Committee of the Senate and the House of Commons for the Scrutiny of Regulations for a number of years.

Bill C-205 gives a statutory basis to a process that was in place through some other instrument. The legal counsel of the joint committee were pressing hard for a statutory basis to be able to bring to a conclusion disputes with departments and deputy heads in which they disagreed on the interpretation of how regulations were being applied. A limited number of these instances, I believe, that are referred to under the part that deals with revoking regulations will relate to the fact that the regulations are revoked because they have not been used or because they are too old.

This report that comes from the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations basically says that they have worked for seven years with this department to get them to adjust the regulations to comply with the authorizing statute. They have not been able to make a decision.

Therefore, they make a report to the House of Commons. This puts it in statute. It is laid before the House of Commons, and it is not prevented. The report is adopted by the House of Commons and whatever action is recommended by that committee is taken. Normally, it is to disallow the regulation. That is their sanction.

You get a large pile of them every time you go to the meeting. Some are five, six or seven years old. The discussion has gone on and on. At some point, a final letter is written to the minister noting that unless the minister agrees with the committee, it will disallow the regulation because the department is in violation.

I find the chart that you have developed to show what actually happens in that situation to be very instructive. It is much more complicated beyond the chart. A significant number of things happen before you ever get to this point on the chart.

If you turn to the proposed process for repeals in the chart, Senator Joyal is right that the standing joint committee triggers the mechanism here. The trigger in Bill S-12 is the passage of time — a statute is too old.

I do not believe that you could put Senator Banks' draft bill under the umbrella of the Statutory Instruments Act, because we are talking about repealing actual statutes here. The chart

[Français]

Ce sont les textes réglementaires.

[Traduction]

Ce n'est pas la loi ou des dispositions. Essentiellement, ce sont les instruments. Je vais devoir me pencher à nouveau sur cette question.

**Le sénateur Bryden:** J'ai eu l'extraordinaire chance de siéger au Comité mixte permanent du Sénat et de la Chambre des communes sur l'examen de la réglementation pendant plusieurs années.

Le projet de loi C-205 constitue l'assise juridique d'un processus qui existait déjà par le biais d'un autre instrument. Les conseillers juridiques du comité mixte ont travaillé fort pour que l'on ait une base réglementaire permettant de régler des différends avec des ministères et des sous-ministres qui n'étaient pas d'accord au sujet de l'interprétation à donner à l'application des règlements. Un certain nombre de ces cas, je crois, dont il est question dans la partie qui porte sur la révocation des règlements, tiennent au fait que les règlements sont révoqués parce qu'ils ne sont pas utilisés ou parce qu'ils sont trop vieux.

Le rapport du Comité mixte permanent sur l'examen de la réglementation dit essentiellement que le comité a travaillé pendant sept ans avec le ministère pour l'amener à ajuster la réglementation pour la rendre conforme à la loi habilitante. Le comité n'a pas été capable de prendre une décision.

Par conséquent, il présente un rapport à la Chambre des communes. Cela est intégré à la loi. Le rapport est présenté à la Chambre des communes, qui peut aller de l'avant. Le rapport est adopté par la Chambre des communes et les mesures recommandées par le comité sont acceptées. Normalement, on veut révoquer le règlement. C'est la sanction qui est imposée.

Il y en a des masses chaque fois que l'on assiste à la réunion du comité. Certains ont cinq, six ou sept ans. La discussion se poursuit depuis tellement longtemps. Un moment donné, on envoie une lettre ultime au ministre lui indiquant qu'à moins qu'il soit d'accord avec le comité, ce dernier révoquera le règlement parce que le ministère ne respecte pas la loi.

Je trouve que le tableau que vous avez conçu pour montrer la situation réelle est très instructif. Mais quand on va au-delà du tableau, c'est beaucoup plus compliqué. Beaucoup de choses importantes se produisent avant même que l'on en soit rendu au tableau.

Si vous passez maintenant au processus proposé pour la révocation dans le graphique, le sénateur Joyal a raison de dire que c'est le comité mixte permanent qui déclenche le mécanisme. Le mécanisme du projet de loi S-12, c'est le temps — une loi est trop vieille.

Je ne crois pas que l'on puisse mettre l'avant-projet de loi du sénateur Banks dans la catégorie générale de la Loi des textes réglementaires parce qu'il s'agit de révoquer des lois qui existent.

provides the relief and opportunity. The minister is notified. The minister has a limited period of time in which to react. If he does not, then the system continues.

You do not even have to have closure of debate here. There is a limited time in which you can debate the issue. Then it either happens or it does not.

Presumably, if there were a good explanation, a statute would not necessarily appear on next year's list because people are agreed that it is there for a good reason and can stay. Perhaps we would cover what we are trying to do by grafting the saving provisions and the procedure outlined in this chart onto Senator Banks' bill.

Is it possible, somehow, to bring it under an act that already exists? There is nothing wrong with having a bill that would deal specifically with that issue of statutory law becoming too old without having been proclaimed, in a way that does not cause an international or diplomatic incident.

Mr. Chairman, there is really an opportunity here to make use of Senator Banks' concern and his bill and your concern to ensure that nothing gets inadvertently thrown out simply because everything is lumped in together. Let the trigger be a number of years and include the saving provision. Perhaps that is what you are proposing here.

I do not think we need to go all the way up the chart. The Minister of Justice makes his list, which activates the trigger and you notify the ministers.

**The Chairman:** Did you want to react to that, Mr. Ricard?

**Mr. Ricard:** Only to say that what you are describing is consistent with our proposal today, which is essentially to suggest an amendment. There are other issues with respect to which we did provide some draft text. In this instance, we chose not to because we wanted to have a discussion at the broader level. However, if it is the will of the committee that we draft something along the lines of what the honourable senator has just described and is reflected in the document we distributed, we would be happy to do that.

**Senator Joyal:** I was listening to Senator Bryden describing how these matters go on for years and years in the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations. It is the time factor that creates so much impatience that they write a report to deal with this.

I remember well, as will my colleagues around the table, when we decided to adjust the Official Languages Act, which was triggered through re-evaluation by the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations. There was a fight among the departments for years.

Le graphique prévoit une certaine possibilité d'agir. Le ministre est avisé. Le ministre dispose d'un délai fixe pour réagir. S'il ne le fait pas, le système suit alors son cours.

Il n'est même pas nécessaire de clore le débat ici. On dispose d'un délai précis pour débattre de la question. Ensuite, ça passe ou ça casse.

Présumément, s'il y avait une bonne explication, une loi n'apparaîtrait pas nécessairement sur la liste de l'année suivante parce que les gens sont d'accord pour dire qu'elle est là pour une bonne raison et qu'elle peut y rester. Peut-être pourrions-nous couvrir ce que l'on entend faire en rédigeant les dispositions de sauvetage et la procédure décrite dans ce graphique en l'intégrant au projet de loi du sénateur Banks.

Est-il possible de ramener cela dans une loi qui existe déjà? Il n'y a rien de mal à ce qu'un projet de loi qui porte spécifiquement sur cette question devienne trop vieux sans avoir reçu la sanction royale, de façon à ne pas causer d'incident diplomatique ou international.

Monsieur le président, nous avons ici vraiment l'occasion de tirer profit de la préoccupation du sénateur Banks, de son projet de loi et de votre préoccupation pour nous assurer que rien n'est éliminé par inadvertance simplement parce que tout est regroupé sous le même parapluie. Faisons en sorte que le mécanisme déclencheur soit un certain nombre d'années et incluons la disposition de sauvetage. C'est peut-être ce que vous proposez ici aujourd'hui.

Je ne crois pas qu'il soit nécessaire de nous rendre jusqu'en haut du graphique. Le ministre de la Justice établit sa liste, laquelle active le déclencheur et vous avisez les ministres.

**Le président:** Vouliez-vous réagir à cela, monsieur Ricard?

**M. Ricard:** Seulement pour dire que ce que vous décrivez ici est tout à fait conforme à notre proposition d'aujourd'hui, c'est-à-dire essentiellement de proposer un amendement. Il y a d'autres questions au sujet desquelles nous avons proposé des ébauches de texte. Dans ce cas-ci, nous avons choisi de ne pas le faire parce que nous voulions avoir une discussion plus large. Cependant, si le comité le désire, nous pouvons rédiger un texte qui respectera les paramètres de ce que l'honorable sénateur vient tout juste de décrire et qui se reflétera dans le document que nous avons distribué, nous nous ferons un plaisir de le faire.

**Le sénateur Joyal:** J'écoutais le sénateur Bryden décrire comment les choses traînent pendant des années et des années au Comité mixte permanent sur l'examen de la réglementation. C'est le facteur temps qui crée tant d'impatience et qui fait que le comité rédige un rapport sur cette question.

Je me souviens très bien, tout comme mes collègues autour de la table, lorsque nous avons décidé d'adapter la Loi sur les langues officielles, mesure qui a été provoquée par la réévaluation de la loi par le Comité mixte permanent sur l'examen de la réglementation. Il y a eu des discussions entre les ministères pendant des années.



We know how the administration thinks sometimes. They hope for a new minister so that people will forget about the issue. Essentially, time kills everything. I feel that the time factor is the essential element underlying the committee's work on the statutory instruments. It is the same with this bill. There is not much difference between the two, in reality.

**Senator Andreychuk:** We are not looking for an exemption for the bulk of the work of the government, are we? Surely most acts and regulations should come into effect within 10 years. Will we be creating exemptions for those odd cases?

I came in during the discussion on international treaties. We are putting time limits on treaties more often now. There are some old cases that are triggered when sufficient signatories are on board. The majority, now, are imposing time limits. The future will take care of your concern.

On the other hand, if you were to attend international conventions knowing that there is unlimited time for compliance, would you not build that into the next bill? In other words, you would exempt the relevant act from Bill S-12. It seems to me that would be another way of doing it. An international instrument may have an unknown implementation time — 5 or 10 years or another time frame — and some party outside of Canada may be the trigger. Would you not make such a case an exception to Bill S-12? You could build that into the bill. That would seem to be more forward looking than saying that we have had some dilemmas in the past. I would hope that we would build exceptions into future bills rather than have automatic exemptions. In that way, the trigger would be more responsible. It would meet the right of the public to know by what they are bound. Ten years is a long time in the life of an individual, of government and of Parliament. I would hope that it would work the other way round. Have you given any thought to that?

**Mr. Ricard:** Thank you, senator. You are right in reminding us all that Bill S-12 would deal with a rather small number of statutes or provisions in the absolute. It is still a significant number, but relatively speaking, it is not that bad.

The last time we appeared before the committee, in June, those of you who were present undoubtedly remember the discussion on the extent to which the answer lay not in Bill S-12, but in amending the coming-into-force provision of each piece of legislation so as not to leave it open ended. There was a good discussion around that issue, which was a slightly different approach from the one you are suggesting now.

The suggestion being put forward now is essentially to have a notwithstanding clause. For instance, a bill would be drafted and we would add, "notwithstanding Bill S-12, this bill can stay on the books forever," or words to that effect.

Nous savons comment le gouvernement pense parfois. On attend l'arrivée d'un nouveau ministre de sorte que les gens vont oublier le problème. Essentiellement, le temps tue tout. Je crois que le facteur temps est l'élément essentiel qui sous-tend le travail du Comité sur les textes réglementaires. C'est la même chose avec ce projet de loi. À vrai dire, il n'y a pas tellement de différences entre les deux.

**Le sénateur Andreychuk:** Nous n'envisageons pas une exemption pour l'ensemble du travail du gouvernement, n'est-ce pas? Certes, la plupart des lois et règlements doivent entrer en vigueur dans un délai de dix ans. Est-ce que nous allons créer des exemptions pour les cas peu communs?

Je suis entrée durant la discussion sur les traités internationaux. On impose des délais aux traités plus souvent maintenant. Il y a certains vieux dossiers qui remontent à la surface lorsqu'il y a suffisamment de pays signataires. Aujourd'hui, la majorité des traités imposent des limites de temps. L'avenir nous dira ce qui en est.

Par contre, si vous deviez examiner des conventions internationales en sachant qu'il n'y a pas de limite de temps pour les faire respecter, est-ce que vous ne l'intégreriez pas dans le projet de loi suivant? Autrement dit, on exempterait la loi pertinente du projet de loi S-12. Il me semble que ce serait une autre façon de procéder. Un instrument international peut être assorti d'un délai de mise en œuvre inconnu — cinq ou dix ans ou un autre délai — et une partie autre que le Canada pourrait être l'élément déclencheur. Ne feriez-vous donc pas de ce cas une exception au projet de loi S-12? Vous pourriez intégrer cela dans le projet de loi. Il me semblerait que ce serait plus proactif que de dire que nous avons eu certains dilemmes dans le passé. J'espère que nous intégrerons des exceptions aux projets de loi futurs plutôt que d'avoir des exemptions d'office. Ainsi, le mécanisme déclencheur serait plus responsable. Cela respecterait le droit du public de savoir ce que l'on attend de lui. Dix ans, c'est long dans la vie d'une personne, d'un gouvernement et d'un Parlement. J'espérais que cela irait dans l'autre sens. N'avez-vous pas réfléchi à cela?

**M. Ricard:** Merci, sénateur. Vous avez raison de nous rappeler à tous que le projet de loi S-12 porterait sur un petit nombre de lois ou de dispositions dans l'absolu. C'est quand même un nombre important, mais relativement parlant, ce n'est pas si mal.

La dernière fois que nous avons comparu devant le comité, en juin, ceux d'entre vous qui étaient présents se souviendront sans aucun doute de la discussion visant à déterminer dans quelle mesure la réponse n'était pas le projet de loi S-12, mais plutôt la modification de la disposition sur l'entrée en vigueur de chaque élément de la loi de façon à ce qu'on ne laisse pas la porte ouverte à n'importe quoi. Il y a eu une bonne discussion sur cette question, qui était une approche légèrement différente de celle que vous proposez maintenant.

La suggestion qui est faite maintenant est essentiellement d'avoir une clause nonobstant. Par exemple, on ajouterait au projet de loi «nonobstant le projet de loi S-12, ce projet de loi peut rester dans les recueils pendant de nombreuses années», ou un libellé semblable.

**Senator Andreychuk:** You would have to make the case as to why it was an exception, and Parliament would hear it and then deal with the matter.

**Mr. Ricard:** That would be done at the time of introduction of the bill.

**Senator Andreychuk:** Exactly.

**Mr. Ricard:** Again, I am not at liberty to speak to that today because we have not discussed it internally. If this committee wanted us to pursue that option further, we would be happy to do so and report back.

**Senator Banks:** I hope that it would be agreeable to the committee if I take some time to think about what we have spoken about today, to give fair consideration to the matter. I have rather a lot to say, but I would like it to be informed by what we have heard today.

**The Chairman:** I do not see any problem with that, Senator Banks.

[Translation]

**Senator Beaudoin:** I agree with you. I have not been able to fully study the texts nor the plan that were submitted to us. There are certainly interesting things in there. I would like to reread Senator Joyal's explanations.

We can always propose amendments but, at some point, we have to study them in-depth. I think I would like to wait for the next session to give my final opinion.

[English]

**The Chairman:** Your point is well taken.

**Senator Banks:** I have discussed at some length a number of amendments with today's witnesses, and with which we are in agreement. We need to discuss those at some length.

**The Chairman:** That is not a problem, Senator Banks.

On behalf of the committee, I thank Mr. Ricard and Mr. Keyes for appearing today.

The committee adjourned.

**Le sénateur Andreychuk:** Il faudrait prouver pourquoi c'est une exception, le Parlement en serait saisi et rendrait ensuite une décision.

**M. Ricard:** Cela se ferait au moment du dépôt du projet de loi.

**Le sénateur Andreychuk:** Exactement.

**M. Ricard:** Là encore, je n'ai pas la liberté de parler de cela aujourd'hui parce que nous n'en avons pas discuté à l'interne. Si votre comité veut que nous poussions notre étude, nous serons heureux de le faire et de vous faire rapport à nouveau.

**Le sénateur Banks:** J'espère que le comité acceptera que je prenne un peu de temps pour réfléchir à ce dont nous avons parlé aujourd'hui, pour étudier la question comme il se doit. J'ai beaucoup de choses à dire, mais j'aimerais être éclairé par ce que nous avons entendu aujourd'hui.

**Le président:** Je n'y vois aucun problème, sénateur Banks.

[Français]

**Le sénateur Beaudoin:** J'abonde dans le même sens. Je n'ai pas pu étudier à fond les textes qu'on nous a préparés ainsi que le plan. Il y a certainement quelque chose d'intéressant dans cela. J'aimerais relire les explications fournies par le sénateur Joyal.

On peut toujours proposer des amendements, mais à un moment donné il faut y réfléchir en profondeur. J'aimerais peut-être attendre à la prochaine séance pour donner mon avis final.

[Traduction]

**Le président:** J'en prends bonne note.

**Le sénateur Banks:** J'ai discuté en détail d'un certain nombre d'amendements avec les témoins d'aujourd'hui, et avec lesquels nous sommes d'accord. Nous devons en discuter plus en détail.

**Le président:** Ce n'est pas un problème, sénateur Banks.

Au nom du comité, je remercie MM. Ricard et Keyes d'avoir comparu aujourd'hui.

La séance est levée.











*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Communication Canada – Publishing  
Ottawa, Ontario K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Communication Canada – Édition  
Ottawa (Ontario) K1A 0S9

#### WITNESSES

**Thursday, October 23, 2003**

From the Department of Justice of Canada:

John Mark Keyes, Director, Legislative Policy and Development,  
Advisory and Development Services Group;

Daniel Ricard, Deputy Chief Legislative Counsel, Drafting Services  
Group.

#### TÉMOINS

**Le jeudi 23 octobre 2003**

*Du ministère de la Justice du Canada:*

John Mark Keyes, directeur, Orientations et perfectionnement  
législatifs, Groupe de services consultatifs et  
perfectionnement;

Daniel Ricard, premier conseiller législatif adjoint, Groupe  
services de rédaction.



Available from:  
Communication Canada – Canadian Government Publishing  
Ottawa, Ontario K1A 0S9  
Also available on the Internet: <http://www.parl.gc.ca>

En vente:  
Communication Canada – Édition  
Ottawa (Ontario) K1A 0S9  
Aussi disponible sur internet: <http://www.parl.gc.ca>



Second Session  
Thirty-seventh Parliament, 2002-03

## SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Legal and Constitutional Affairs

*Chair:*

The Honourable GEORGE J. FUREY

Wednesday, October 29, 2003  
Thursday, October 30, 2003

### Issue No. 16

#### First meeting on:

Regulations made pursuant to An Act respecting firearms  
and other weapons, Statutes of Canada, 1995, Chapter 39,  
as contemplated by section 118(3) of that Act

#### First (last) meeting on:

Bill C-45, An Act to amend the Criminal Code (criminal  
liability of organizations)

#### INCLUDING:

THE EIGHTH REPORT OF THE COMMITTEE  
(Bill C-45)

#### APPEARING:

The Honourable Wayne Easter, P.C., M.P.,  
Solicitor General of Canada

#### WITNESSES:

(See back cover)

Deuxième session de la  
trente-septième législature, 2002-2003

## SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Président:*

L'honorable GEORGE J. FUREY

Le mercredi 29 octobre 2003  
Le jeudi 30 octobre 2003

### Fascicule n° 16

#### Première réunion concernant:

Le règlement pris conformément à la Loi concernant  
les armes à feu et certaines autres armes,  
Lois du Canada, 1995, chapitre 39, comme prévu au  
paragraphe 118(3) de cette loi

#### Première (dernière) réunion concernant:

Le projet de loi C-45, Loi modifiant le Code criminel  
(responsabilité pénale des organisations)

#### Y COMPRIS:

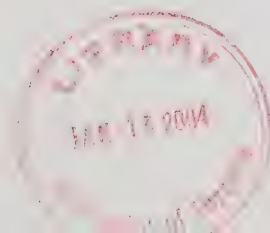
LE HUITIÈME RAPPORT DU COMITÉ  
(Projet de loi C-45)

#### COMPARAÎT:

L'honorable Wayne Easter, c.p., député,  
solliciteur général du Canada

#### TÉMOINS:

(Voir à l'endos)





THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL  
AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Senator George J. Furey, *Chair*

The Honourable Senator Gérald-A. Beaudoin, *Deputy Chair*  
and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Joyal, P.C.
Baker, P.C.	* Lynch-Staunton
Bryden	(or Kinsella)
Buchanan, P.C.	Moore
* Carstairs, P.C.	Nolin
(or Robichaud, P.C.)	Pearson
Cools	Smith, P.C.

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Jaffer substituted for that of the Honourable Senator Banks (*October 28, 2003*).

The name of the Honourable Senator Moore substituted for that of the Honourable Senator Jaffer (*October 30, 2003*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Président:* L'honorable George J. Furey

*Vice-président:* L'honorable Gérald-A. Beaudoin  
et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk	Joyal, c.p.
Baker, c.p.	* Lynch-Staunton
Bryden	(ou Kinsella)
Buchanan, c.p.	Moore
* Carstairs, c.p.	Nolin
(ou Robichaud, c.p.)	Pearson
Cools	Smith, c.p.

*\* Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité:*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Jaffer substitué à celui de l'honorable sénateur Banks (*le 28 octobre 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Moore substitué à celui de l'honorable sénateur Jaffer (*le 30 octobre 2003*).

**ORDERS OF REFERENCE**

Extract of the *Journals of the Senate*, on Tuesday, October 28, 2003:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Furey, seconded by the Honourable Senator Gill:

That the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs be authorized to examine and report on regulations made pursuant to An Act respecting firearms and other weapons, Statutes of Canada, 1995, Chapter 39, as contemplated by section 118(3) of that Act; and

That the Committee present its report no later than December 31, 2003.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

---

Extract of the *Journals of the Senate*, on Wednesday, October 29, 2003:

The Honourable Senator Moore moved, seconded by the Honourable Senator Wiebe:

That Bill C-45, An Act to amend the Criminal Code (criminal liability of organizations), be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

**ORDRES DE RENVOI**

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 28 octobre 2003:

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Furey, appuyée par l'honorable sénateur Gill:

Que le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles soit autorisé à examiner, pour en faire rapport, le règlement pris conformément à la Loi concernant les armes à feu et certaines autres armes, Lois du Canada, 1995, chapitre 39, comme prévu au paragraphe 118(3) de cette loi; et

Que le Comité présente son rapport au plus tard le 31 décembre 2003.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

---

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 29 octobre 2003:

L'honorable sénateur Moore propose, appuyé par l'honorable sénateur Wiebe:

Que le projet de loi C-45, Loi modifiant le Code criminel (responsabilité pénale des organisations), soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat,*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Senate*



**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Wednesday, October 29, 2003  
(37)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day, at 3:38 p.m., in room 257, East Block, the Honourable George J. Furey, Chair, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Baker, P.C., Beaudoin, Buchanan, P.C., Furey, Joyal, P.C and Pearson (7).

*Other senators present:* The Honourable Senators Comeau, Gustafson, Sparrow, Stratton and Watt (5).

*In attendance:* From the Library of Parliament: Gérald Lafrenière.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, October 28, 2003, the committee started its study on regulations made pursuant to An Act respecting firearms and other weapons, Statutes of Canada, 1995, Chapter 39, as contemplated by section 118(3) of that Act (*For complete text of Order of Reference see proceedings of the committee, Issue No. 16.*)

**APPEARING:**

The Honourable Wayne Easter, P.C., M.P., Solicitor General of Canada.

**WITNESSES:**

*Officials from the Canadian Firearms Centre:*

William V. Baker, Commissioner;

Kathleen Roussel, Senior Counsel, Head Legal Services.

*From the Coalition for Gun Control:*

Wendy Cukier, President.

*From the National Firearms Association:*

Wally Butts, National Vice-President, Communications.

The Honourable Wayne Easter, P.C., M.P., Ms. Cukier and Mr. Butts made a statement and together, witnesses answered questions.

The Honourable Wayne Easter, P.C., M.P., the Coalition for Gun Control and the National Firearms Association submitted a brief to the committee.

At 6:05 p.m., in accordance with Rule 92(2)(e), the committee considered its future business in camera.

At 6:17 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le mercredi 29 octobre 2003  
(37)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 15 h 38 dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable George J. Furey (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Andreychuk, Baker, c.p., Beaudoin, Buchanan, c.p., Furey, Joyal, c.p. et Pearson (7).

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Comeau, Gustafson, Sparrow, Stratton et Watt (5).

*Est présent:* De la Bibliothèque du Parlement: Gérald Lafrenière.

*Sont également présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 28 octobre 2003, le comité entreprend l'examen du règlement pris conformément à la Loi concernant les armes à feu et certaines autres armes, Lois du Canada, 1995, chapitre 39, comme prévu au paragraphe 118(3) de cette loi. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 16 des délibérations du comité.*)

**COMPARAÎT:**

L'honorable Wayne Easter, c.p., député, solliciteur général du Canada.

**TÉMOINS:**

*Hauts fonctionnaires du Centre canadien des armes à feu:*

William V. Baker, commissaire;

Kathleen Roussel, avocate-conseil, chef, Services juridiques.

*De la Coalition pour le contrôle des armes à feu:*

Wendy Cukier, présidente.

*De la National Firearms Association:*

Wally Butts, vice-président national, Communications.

L'honorable Wayne Easter, c.p., député, Mme Cukier et M. Butts font une déclaration et, avec les témoins, répondent aux questions.

L'honorable Wayne Easter, c.p., député, la Coalition pour le contrôle des armes à feu et la National Firearms Association remettent un mémoire au comité.

À 18 h 05, conformément à l'alinéa 92(2)e) du Règlement, le comité discute à huis clos de ses travaux futurs.

À 18 h 17, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, Thursday, October 30, 2003  
(38)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day, at 11:02 a.m., in room 257, East Block, the Honourable George J. Furey, Chair, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Baker, P.C., Beaudoin, Buchanan, P.C., Cools, Furey, Joyal, P.C, Moore and Pearson (9).

*In attendance:* From the Library of Parliament, Gérald Lafrenière and Robin MacKay.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, October 29, 2003, the committee started its study on Bill C-45, An Act to amend the Criminal Code (criminal liability of organizations). (*For complete text of Order of Reference see proceedings of the committee, Issue No. 16.*)

WITNESSES:

*Officials from the Department of Justice of Canada:*

Donald Piragoff, Senior General Counsel, Criminal Law Policy Section;

Greg Yost, Counsel, Criminal Law Policy Section.

Mr. Piragoff made a statement and together, the witnesses answered questions.

It was agreed — That the committee move to clause-by-clause consideration of Bill C-45.

It was agreed — That the title stand postponed.

It was agreed — That clause 1 carry.

It was agreed — That clause 2 carry.

It was agreed — That clause 3 carry.

It was agreed — That clause 4 carry.

It was agreed — That clause 5 carry.

It was agreed — That clause 6 carry.

It was agreed — That clause 7 carry.

It was agreed — That clause 8 carry.

It was agreed — That clause 9 carry.

It was agreed — That clause 10 to 20 carry.

It was agreed — That clause 21 to 23 carry.

It was agreed — That the title carry.

It was agreed — That the Bill be adopted without amendment.

It was agreed — That the Chair report the Bill, with observations, to the Senate.

OTTAWA, le jeudi 30 octobre 2003  
(38)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 11 h 02, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable George J. Furey (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Andreychuk, Baker, c.p., Beaudoin, Buchanan, c.p., Cools, Furey, Joyal, c.p., Moore et Pearson (9).

*Également présents:* Gérald Lafrenière et Robin MacKay, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 29 octobre 2003, le comité entreprend son examen du projet de loi C-45, Loi modifiant le Code criminel (responsabilité pénale des organisations). (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi se trouve dans le fascicule n° 16 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS:

*Du ministère de la Justice du Canada:*

Donald Piragoff, avocat général principal, Section de la politique en matière de droit pénal;

Greg Yost, avocat, Section de la politique en matière de droit pénal.

M. Piragoff fait une déclaration, puis les témoins répondent ensemble aux questions.

Il est convenu — Que le comité procède à l'étude article par article du projet de loi C-45.

Il est convenu — Que l'étude du titre soit reportée.

Il est convenu — Que l'article 1 soit adopté.

Il est convenu — Que l'article 2 soit adopté.

Il est convenu — Que l'article 3 soit adopté.

Il est convenu — Que l'article 4 soit adopté.

Il est convenu — Que l'article 5 soit adopté.

Il est convenu — Que l'article 6 soit adopté.

Il est convenu — Que l'article 7 soit adopté.

Il est convenu — Que l'article 8 soit adopté.

Il est convenu — Que l'article 9 soit adopté.

Il est convenu — Que les articles 10 à 20 soient adoptés.

Il est convenu — Que les articles 21 à 23 soient adoptés.

Il est convenu — Que le titre soit adopté.

Il est convenu — Que le projet de loi soit adopté sans amendement.

Il est convenu — Que le président fasse rapport du projet de loi, avec observations, au Sénat.



At 12:28 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

À 12 h 28, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ:*

*La greffière du comité,*

Marcy Zlotnick

*Clerk of the Committee*

**REPORT OF THE COMMITTEE**

Thursday, October 30, 2003

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

**EIGHTH REPORT**

Your Committee, to which was referred Bill C-45, An Act to amend the Criminal Code (criminal liability of organizations), has, in obedience to the Order of Reference of Wednesday, October 29, 2003, examined the said Bill and now reports the same without amendment but with observations, which are appended to this report.

Respectfully submitted,

*Le président,*

GEORGE FUREY

*Chair*

---

**OBSERVATIONS****to the Eighth Report of the Standing Senate Committee on  
Legal and Constitutional Affairs**

Your Committee wishes it noted that the Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin and Joyal, P.C. have strongly objected to the fact that they believe that they have been unable to adequately fulfill their legislative duties. This has occurred because of a scheduling conflict with another Senate Committee, which was sitting outside its regular time.

Your Committee is sympathetic to these members' concerns and agrees that standing committees which are meeting during their regularly scheduled time should be given priority.

Your Committee believes that this issue must be brought to the attention of the Senate in order to ensure that this situation does not occur again.

**RAPPORT DU COMITÉ**

Le jeudi 30 octobre 2003

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

**HUITIÈME RAPPORT**

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-45, Loi modifiant le Code criminel (responsabilité pénale des organisations), a, conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 29 octobre 2003, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement, mais avec des observations qui sont annexées au présent rapport.

Respectueusement soumis,

*Le président,*

GEORGE FUREY

*Chair*

---

**OBSERVATIONS****annexées au 8<sup>e</sup> rapport du Comité sénatorial permanent des  
Affaires juridiques et constitutionnelles**

Le Comité désire signaler que les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin et Joyal, c.p. se sont fermement opposés à ce que, à leur avis, ils n'aient pas été en mesure de bien s'acquitter de leurs fonctions législatives, à cause d'un conflit d'horaire avec un autre comité sénatorial qui siégeait en dehors de ses heures normales.

Le Comité partage les préoccupations de ces membres et convient qu'il faut accorder la priorité aux comités permanents qui siègent aux heures prévues au calendrier.

Le Comité est d'avis que le Sénat doit se pencher sur cette question afin qu'une telle situation ne se reproduise pas.



**EVIDENCE**

OTTAWA, Wednesday, October 29, 2003

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 3:38 p.m. to examine and report on regulations made pursuant to an act respecting firearms and other weapons, Statutes of Canada, 1995, Chapter 39, as contemplated by section 118(3) of that act.

**Senator George J. Furey** (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

**The Chairman:** I see a quorum. At a previous meeting to discuss the future agenda of the committee, a number of senators expressed interest in studying regulations made pursuant to the Firearms Act. As chairman, I therefore brought forward a motion in the chamber to that effect. I am happy to report that last evening we received a new order of reference authorizing the study of the firearms regulations.

Before I introduce our witnesses, I would like to thank them all for agreeing to be on standby while we waited to see whether the order of reference would be granted. When the clerk contacted them, they were all gracious enough to agree to maintain openings in their busy schedules to assist the committee on short notice. I speak for all members of the committee when I say that your efforts to accommodate are very much appreciated.

I would now like to welcome our first panel. We will hear from the Solicitor General of Canada, the Honourable Wayne Easter. He has with him his officials from the Canadian Firearms Centre, William Baker, Commissioner, and Kathleen Roussel, Senior Counsel, Head Legal Services. I understand we have the minister for approximately one hour.

**The Honourable Wayne Easter, P.C., M.P., Solicitor General of Canada:** Thank you, Mr. Chair. I have to depart at the end of an hour, but the officials are willing to stay another hour if necessary.

**The Chairman:** Thank you very much. I understand as well that you have a brief presentation, which will be followed by some questions.

**Mr. Easter:** I do want to thank committee members for the opportunity to come before you today to discuss the proposed changes to the Firearms Act regulations, which I tabled earlier this year on June 13.

Mr. Chair, you have introduced the people with me: William Baker, the Commissioner of the Canadian Firearms Centre, and Kathleen Roussel, Senior Counsel to the Canadian Firearms Centre.

Members of the committee will be aware that the Firearms Act requires the tabling of proposed regulations. The act also states that the Governor in Council may make the regulations following

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le mercredi 29 octobre 2003

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 15 h 38 pour examiner, en vue d'en faire rapport, le règlement pris conformément à la Loi concernant les armes à feu et certaines autres armes, Lois du Canada, 1995, chapitre 39, comme prévu au paragraphe 118(3) de cette loi.

**Le sénateur George J. Furey** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président:** Je constate que nous avons le quorum. Lors d'une séance précédente consacrée à la discussion des travaux futurs du comité, un certain nombre de sénateurs se sont dits intéressés à étudier le règlement pris conformément à la Loi sur les armes à feu. Par conséquent, en ma qualité de président, j'ai soumis une motion à la Chambre à cet effet. Je suis heureux de vous annoncer qu'hier soir, nous avons reçu un nouvel ordre de renvoi autorisant le comité à étudier le règlement sur les armes à feu.

Avant de présenter nos témoins, je tiens à les remercier tous d'avoir accepté de rester en disponibilité pendant que nous attendions de voir si l'ordre de renvoi serait accordé. Lorsque le greffier a communiqué avec eux, ils ont tous aimablement accepté de garder des ouvertures dans leurs horaires très chargés pour aider le comité à brève échéance. Je peux vous dire, au nom de tous les membres du comité, que vos efforts pour vous montrer accommodants à notre endroit sont très appréciés.

Je souhaite maintenant la bienvenue à notre premier panel. Nous entendrons le solliciteur général du Canada, l'honorable Wayne Easter. Ce dernier est accompagné de collaborateurs. Du Centre canadien des armes à feu, M. William Baker, commissaire, et Mme Kathleen Roussel, avocate-conseil et chef des Services juridiques. Je crois savoir que le ministre a environ une heure à nous consacrer.

**L'honorable Wayne Easter, c.p., député, solliciteur général du Canada:** Merci, monsieur le président. Je dois partir dans une heure, mais mes collaborateurs sont disposés à rester plus longtemps au besoin.

**Le président:** Merci beaucoup. Je crois savoir également que vous avez une brève déclaration liminaire, après quoi nous passerons aux questions.

**M. Easter:** Je remercie les membres du comité de me donner l'occasion de comparaître devant vous aujourd'hui pour discuter des changements proposés au règlement pris conformément à la Loi sur les armes à feu, que j'ai déposé plus tôt cette année le 13 juin.

Monsieur le président, vous avez déjà présenté les personnes qui m'accompagnent: M. William Baker, commissaire du Centre canadien des armes à feu et Mme Kathleen Roussel, avocate-conseil au Centre canadien des armes à feu.

Les membres du comité savent que la Loi sur les armes à feu exige le dépôt d'un projet de règlement. La mesure précise également que le gouverneur en conseil est habilité à prendre un

30 days after tabling. While we reached 30 sitting days on Monday of this week, I want to assure the committee that the proposed regulations will not be finalized until next month, after we have considered your input. I also want to be able to consider fully the input of the public, including firearms users, businesses, and groups with an interest in public health and safety.

The Canadian Firearms Centre has been consulting individuals and groups from across the country over the past several months, seeking their feedback on the proposed regulations and on the delivery of the firearms program.

I want to emphasize that we are taking the points raised in the consultations very seriously. I know full well that this program has cost a lot of controversy. There were a lot of bad experiences with it in the beginning and there are strong opinions on both sides of the argument. We want to hear all of those arguments. I sincerely want this program to work for all: Both those strongly in favour of gun control and those opposed to gun control, interested legitimate gun owners, hunters, gun shops, et cetera. We are taking these discussions very seriously.

Two of the groups that were involved in the consultations are, I understand, to appear as witnesses here today. There were, of course, many others who have been consulted — a wide range of people with a variety of interests and experiences with the firearms program. We are considering very carefully the comments and the recommendations that have been made.

Based on what I have heard to date, there appear to be some core messages coming out of the consultation process. People want simple processes and easy-to-access services. Everyone fundamentally supports the licensing side, safety training and safe storage of firearms, regardless of their specific interests.

Some people have raised concerns and questions regarding the registration of firearms. At the same time, others have underscored the importance of registration to public safety efforts.

People want fees to be affordable for individuals and businesses, recognizing that there is a general public safety benefit from the firearms program as well as benefits to individuals through services. Information in the system must be as accurate and complete as possible, for public safety and service delivery reasons.

There are 15 proposed regulations in the package before the committee. Fourteen of these are amendments to existing regulations; one regulation is new. The main purpose of the amendments is to streamline processes and administration to save costs and improve services. The regulations also help Canada

règlement dans les 30 jours de séance suivant le dépôt. Même si nous avons atteint la limite des 30 jours de séance lundi de cette semaine, je tiens à donner au comité l'assurance que les règlements proposés ne seront pas finalisés avant le mois prochain, après que nous ayons pris en compte votre apport. Je veux également être en mesure de prendre pleinement en considération la contribution des Canadiens, notamment des utilisateurs d'armes à feu, des entreprises et des groupes voués à la sécurité et à la santé publiques.

Le Centre canadien des armes à feu consulte des particuliers et des groupes d'un peu partout au pays depuis plusieurs mois déjà pour obtenir leur avis sur les règlements proposés et sur la prestation du programme des armes à feu.

Je tiens à souligner que nous prenons très au sérieux les divers points soulevés au cours des consultations. Je sais pertinemment que ce programme a suscité énormément de controverse. Il a été caractérisé par de nombreuses expériences malheureuses à ses débuts, et que l'on soit pour ou contre, il y a des deux côtés des opinions très tranchées. Nous voulons entendre tous ces arguments. Je veux sincèrement faire en sorte que le programme fonctionne pour tous, les partisans du contrôle des armes à feu, les opposants au contrôle des armes à feu, les propriétaires légitimes d'armes à feu intéressés, les chasseurs, les armureries, et cetera.

Si j'ai bien compris, deux des groupes qui participent aux consultations doivent comparaître en tant que témoins ici aujourd'hui. Il y en a évidemment bien d'autres qui ont été consultés — un vaste éventail de personnes ayant des intérêts variés et diverses expériences du programme des armes à feu. Nous prenons en compte très soigneusement leurs commentaires et leurs recommandations.

Compte tenu de ce que nous avons entendu jusqu'à maintenant, certains messages fondamentaux ressortent du processus de consultation. Les gens veulent des processus simples et des services faciles d'accès. Essentiellement, tout le monde appuie les principes suivants: l'octroi d'un permis, la formation de sécurité et l'entreposage sûr des armes à feu, indépendamment de leurs intérêts spécifiques.

Certaines personnes ont soulevé des préoccupations et des questions au sujet de l'enregistrement des armes à feu. Parallèlement, d'autres ont souligné l'importance de l'enregistrement dans le cadre des efforts pour assurer la sécurité de la population.

De façon générale, on souhaite que les droits soient abordables pour les particuliers et les entreprises tout en reconnaissant que le programme des armes à feu présente un avantage collectif sur le plan de la sécurité publique et un avantage personnel pour les particuliers qui se voient offrir des services. L'information fournie au système doit être aussi fidèle et exhaustive que possible à la fois pour assurer la sécurité de la population et pour permettre une bonne prestation de services.

Le document dont le comité est saisi renferme 15 propositions de règlement. Quatorze sont des amendements à des règlements existants; un seul règlement est nouveau. Le but principal des amendements est de rationaliser les processus et l'administration en vue de réduire les coûts et d'améliorer les services. Ils aideront



meet its international commitments. We need to put these proposed regulations in context. They have been a long time coming.

Many of the amendments to the regulations put into effect changes contained in Bill C-10A. That legislation took more than two years to be passed. You are well aware of that.

With the legislation now in place, we can proceed with regulations to help us achieve the improvements and efficiencies that we need. I want to underscore how important this is: Without the changes to the regulations, which will allow us to adjust our information systems, we stand to increase program costs by \$1 million dollars or more each month next fiscal year. This is in addition to not realizing the streamlining and efficiencies that the new regulations will bring.

I do not think I need to tell any of you that we do not want to add any more burden of cost to this program. In fact, we have been striving fairly strenuously to achieve cost savings and I think we have done a reasonable job.

The proposed regulations also have to be seen in the context of the Gun Control Program Action Plan that the Minister of Justice and I announced last February. The regulations are one part — an important part of the overall initiative to improve services and the operation of the firearms program. I would like to point out that since the announcement of the action plan, the Canadian Firearms Centre has been established as an independent department in my portfolio. We have a new Commissioner of Firearms, Mr. Baker.

The Canadian Firearms Centre's headquarters have been consolidated in Ottawa. Formerly, they were split between Ottawa and Edmonton. This includes moving the Canadian firearms registry from the RCMP to the centre. Important improvements in services to Canadians have already been achieved by this new, restructured organization.

There has been significant improvement in call centre, the 1-800 services. Service standards for licensing and registration are in place and, indeed, are being met. New Internet services for individuals and businesses have been introduced. Very importantly, the Canadian Firearms Centre is continuing to help people comply with the law by getting their firearms licensed and registering their firearms.

More than one million firearms have been registered since January 2003. I understand that we are receiving more than 1,000 licence applications each week. I think it is well known that when we reached the deadline, we continued to take registrations. In fact, the first two days after the June 30 deadline were among the heaviest we have ever had.

aussi le Canada à respecter ses engagements internationaux. Il convient de mettre ces propositions en contexte. Elles sont attendues depuis longtemps.

Bon nombre des amendements aux règlements concrétisent des changements contenus dans le projet de loi C-10A. Comme vous le savez fort bien, il a fallu attendre plus de deux ans pour que la mesure soit enfin adoptée.

Maintenant qu'elle est en place, nous pouvons adopter des règlements pour nous aider à réaliser les améliorations et les efficiencies nécessaires. Je tiens à souligner à quel point cela est important: à défaut d'apporter au règlement des changements qui nous permettront d'adapter nos systèmes d'information, les coûts du programme augmenteront d'un million de dollars ou plus chaque mois au cours du prochain exercice financier. Cela s'ajoute au fait que nous n'aurons pas gagné la rationalisation et les efficiencies qu'apporteront les nouveaux règlements.

Je n'ai pas besoin de vous dire que nous ne voulons pas que ce programme coûte plus cher. En fait, nous avons fait des efforts ardues pour réaliser des économies et j'estime que nous avons fait du bon travail.

Il faut également comprendre que les règlements proposés s'inscrivent dans le contexte du plan d'action du gouvernement visant le programme de contrôle des armes à feu que le ministre de la Justice et moi-même avons annoncé en février dernier. Ces règlements ne sont qu'un élément, mais un élément important de cette initiative globale en vue d'améliorer le fonctionnement et les services du programme de contrôle des armes à feu. Je signale que depuis l'annonce de ce plan d'action, le Centre canadien des armes à feu a été intégré à mon portefeuille en tant qu'entité indépendante. Il est chapeauté par un nouveau commissaire, M. Baker.

Le siège social du Centre canadien des armes à feu a été consolidé à Ottawa. Auparavant, il était partagé entre Ottawa et Edmonton. Pour ce faire, il a fallu déménager le registre canadien des armes à feu de la GRC. Des améliorations marquées aux services offerts aux Canadiens ont déjà été réalisées grâce à cette restructuration organisationnelle.

Il y a notamment eu des progrès considérables pour ce qui est du centre d'appel, des services téléphoniques 1-800. Les normes de services en ce qui a trait à l'octroi de permis et à l'enregistrement sont en place et respectées. De nouveaux services Internet à l'intention des particuliers et des entreprises ont été introduits. Qui plus est, le Centre canadien des armes à feu continue d'aider les gens à se conformer à la loi en obtenant un permis pour leurs armes à feu et en les enregistrant.

Plus d'un million d'armes à feu ont été enregistrées depuis janvier 2003. Je crois savoir que nous recevons plus de 1 000 demandes de permis par semaine. Tout le monde sait que même après l'expiration de la date limite, nous avons continué d'accepter des demandes d'enregistrement. En fait, les deux premiers jours suivant la date limite du 30 juin ont été parmi les plus occupés que nous ayons eus.

Canadians are meeting their obligations and, in doing so, they are contributing to the safety of their communities. That is very encouraging.

The successes of the program are real. For example, I was just going over a recent e-mail sent to the Canadian Firearms Centre from a person who had two firearms stolen from his home 20 years ago. Recently, someone tried to register these firearms. The RCMP were notified that the firearms had been stolen. The firearms were retrieved and returned to their rightful owner by a member of the local RCMP detachment. The owner then used the Canadian Firearms Centre on-line service to register his guns and thanked the centre for the quick and efficient service it had provided.

With simple successes like this — and this is no way an isolated case — I think we are on the right track with the firearms program.

Mr. Chair, the proposed regulations, as I indicated through my remarks, are an important part of our moving forward and creating the kinds of efficiencies within the system that we need. We are interested in hearing your views on these regulations and we are happy to answer any questions you may have.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Minister.

**Senator Beaudoin:** I have two questions. The first one concerns the shift of the ministers involved — that is, the Minister of Justice and the Solicitor General. The second one concerns the question of rights.

I understand that you will be in charge of the application of the act when it is adopted. Is that the case?

**Mr. Easter:** Yes, it is. It was decided, I believe in February, that the Canadian Firearms Centre would be transferred from the Department of Justice to the Department of the Solicitor General. It is operating as a separate agency under the Department of the Solicitor General with, as I indicated, Bill Baker as Commissioner.

There are good reasons for doing that. The Department of Justice is really not so much an operational department as is the Department of the Solicitor General. We have the policing aspect as well within our portfolio. At the time of the change, I think there was a recognition that there needed to be an improvement in the management of the program. The Minister of Justice and I announced an action plan, of which we are on target to follow. We are making major progress in that action plan as well.

The Minister of Justice also undertook to do a review; it was called the Hession report. To a great extent, those recommendations have also been followed. I think we are on target to accomplish what we set out to do by way of the transfer and the implementation of the Hession report and the action plan.

Les Canadiens respectent leurs obligations et, ce faisant, ils contribuent à assurer la sécurité de leurs collectivités. C'est très encourageant.

Les succès du programme sont réels. Par exemple, j'ai récemment parcouru un courriel envoyé au Centre canadien des armes à feu par une personne qui s'était fait voler deux armes à feu chez elle il y a 20 ans. Récemment, quelqu'un a essayé d'enregistrer les armes en question. La GRC a été avisée qu'il s'agissait là d'armes volées. Elles ont été confisquées et remises à leur propriétaire légitime par un membre du détachement local de la GRC. Le propriétaire s'est ensuite prévalu du service en ligne du Centre canadien des armes à feu pour enregistrer ses armes et il en a profité pour remercier le centre du service rapide et efficace qui lui avait été fourni.

Des succès aussi simples que celui-là montrent à mon avis que le programme des armes à feu est sur la bonne voie.

Monsieur le président, comme je l'ai indiqué tout à l'heure, les règlements proposés revêtent énormément d'importance car ils nous permettront de progresser et de réaliser les économies dont nous avons besoin. Nous sommes fort intéressés à entendre votre opinion sur ces règlements et nous répondrons volontiers aux questions que vous pourriez avoir.

**Le président:** Merci, monsieur le ministre.

**Le sénateur Beaudoin:** J'ai deux questions. La première concerne le transfert entre les ministères concernés, c'est-à-dire le ministère de la Justice et le solliciteur général. La deuxième porte sur la question des droits.

Je crois comprendre que vous assumerez la responsabilité de l'application de la mesure une fois qu'elle sera adoptée. Est-ce exact?

**M. Easter:** Oui. Il a été décidé, en février, si je ne m'abuse, que l'on transférerait le Centre canadien des armes à feu du ministère de la Justice au ministère du Solliciteur général. Le centre fonctionne en tant qu'entité indépendante sous l'égide du solliciteur général avec, à sa tête, comme je l'ai indiqué, M. Bill Baker.

De bonnes raisons justifient ce transfert. Le ministère de la Justice a moins un caractère opérationnel que celui du solliciteur général. Notre portefeuille comprend évidemment aussi les services de police. Au moment du changement, je pense qu'on s'était rendu compte qu'il était nécessaire d'améliorer la gestion du programme. Le ministre de la Justice et moi-même avons annoncé un plan d'action dont les étapes sont scrupuleusement respectées. Nous enregistrons d'immenses progrès à cet égard également.

Le ministre de la Justice a également entrepris un examen qui a débouché sur le rapport Hession. Dans une grande mesure, ces recommandations ont été suivies. Je pense que nous sommes bien positionnés pour réaliser ce que nous voulions accomplir grâce au plan d'action, au transfert et à la mise en oeuvre du rapport Hession.



**Senator Beaudoin:** My second question — and I have the French version here — is the last item, the rights.

[Translation]

Regulations amending the firearms fees regulations.

[English]

In English, I think the term is “firearms fees regulation.” I always have a little problem, legally speaking, with this. The regulations must comply with the statute that we are adopting in the Parliament of Canada. The money question is fundamental, of course.

I know we must delegate powers to the Governor in Council. I understand easily that the fee system is one of those powers, but we must be pretty strict about this. Is the power the one obtains by delegation precise enough in the act so that one may have a certain latitude to impose \$50 or \$70? This is important in the field of firearms because there was a lot criticism in the past year on the question of the money involved. I want to be quite sure that the rules that we have before us are really under the act and are not left to too much latitude.

In other words, how good is your system of fees in respect to firearms? I ask the question because there were some critics.

**Mr. Easter:** I will ask Kathleen Roussel to take the technical aspect of the question. We admit that questions have been raised on the fees charged and the monies spent, and rightly so. A great effort was made in the tabling of the estimates this year to be sure that we will come in within the stated program costs for this year. We are on target to do that for the general costs of the program. We will meet our estimates for the program costs. I will turn to Ms. Roussel in turns of the parameters of the fees.

**Ms. Kathleen Roussel, Senior Counsel, Head Legal Services, Canadian Firearms Centre:** Section 117 of the Firearms Act is the authority for the Governor in Council to make various types of regulations. That includes the authority to prescribe fees to be paid for licences, registrations, certificates, authorizations, approvals of transfers, importations of firearms, and confirmations by customs officers. The Governor in Council may make regulations in those areas prescribing fees.

You will notice that we have been very careful not to exceed the authority. There is no authority to make fees for anything at all; there is only authority for only those items that are listed. For example, for gun show approval, there is no authority to prescribe fees and, in the fees table, there are no fees for that. We certainly would not recommend that fees be prescribed for something where there is no authority. The scope is limited by the regulation-making authority.

**Le sénateur Beaudoin:** Ma deuxième question — et j'en ai la version française ici — porte sur le dernier point, les droits.

[Français]

Règlement modifiant le règlement sur les droits applicables aux armes à feu.

[Traduction]

En anglais, je pense qu'on utilise l'expression «firearms fees regulation». Sur le plan juridique, cela me pose toujours un certain problème. Les règlements doivent être conformes à la loi qui a été adoptée au Parlement du Canada. Évidemment, la question financière est fondamentale.

Je sais que nous devons déléguer des pouvoirs au gouverneur en conseil. Je comprends tout à fait que la fixation des droits est l'un de ces pouvoirs, mais nous devons être très stricts à cet égard. Le pouvoir conféré par délégation est-il suffisamment précis dans la loi pour que l'on dispose d'une certaine marge de manoeuvre, lorsqu'il s'agit d'imposer des droits de 50 \$ ou 70 \$? Cela est important dans le domaine des armes à feu car l'an dernier, la question des droits a donné lieu à de virulentes critiques. Je veux être sûr que les règlements que l'on nous soumet découlent véritablement de la mesure législative et que l'on n'autorise pas une trop grande latitude.

Autrement dit, avez-vous un bon système d'établissement des droits pour ce qui est des armes à feu? Je pose la question en raison des critiques exprimées à ce sujet.

**M. Easter:** Je demanderai à Mme Kathleen Roussel d'aborder l'aspect technique de la question. Il est vrai que l'on a soulevé des questions au sujet des droits imposés et des dépenses, et ce, à juste titre. Lors du dépôt du budget cette année, nous avons fait des efforts pour être certains de respecter les coûts prévus du programme pour cette année. Nous sommes en bonne voie de respecter les coûts généraux du programme. Nous nous attendons également à respecter le budget prévu. Je vais maintenant céder la parole à Mme Roussel au sujet des paramètres des droits.

**Mme Kathleen Roussel, avocate-conseil, chef, Services juridiques, Centre canadien des armes à feu:** L'article 117 de la Loi sur les armes à feu confère au gouverneur général le pouvoir de prendre divers règlements. Cela englobe le pouvoir de prescrire les droits à payer pour les permis, les certificats d'enregistrement, les autorisations, les approbations de transferts, l'importation des armes à feu et les confirmations par les douaniers. Le gouverneur en conseil peut prendre des règlements dans tous les domaines exigeant des droits.

Vous aurez remarqué qu'il nous faut être très prudent afin de ne pas outrepasser ce pouvoir. Il n'est pas habilité à imposer des droits pour n'importe quoi; uniquement pour les cas figurant sur la liste. Par exemple, pour ce qui est des expositions d'armes à feu, il n'est pas habilité à prescrire des droits et par conséquent, dans le barème, aucun droit n'est prévu pour cela. Nous ne recommanderions certainement pas que des droits soient prescrits dans un domaine où le gouverneur en conseil ne dispose pas du pouvoir afférent. La portée des droits est limitée par le pouvoir en matière de prise de règlements.

**Senator Beaudoin:** Does that affect every gun? The criticism was on the money question. People say that it is too expensive.

**Ms. Roussel:** There are two issues there. You asked about fees for every firearm. We have authority to prescribe fees for registration certificates. There is one certificate per firearm so the fee would normally apply for each firearm.

The second issue relates to what is an appropriate quantum for the fee. That is for the Governor in Council to determine based on advice received. Mr. Baker may want to jump in here because we have been consulting on that question.

**Mr. William V. Baker, Commissioner, Canadian Firearms Centre:** There are two dimensions here. There are questions about what we are spending on the program, which has been the subject of intense debate for over a year now.

**Senator Beaudoin:** That is right.

**Mr. Baker:** At last year's Public Accounts Committee meeting, following the Auditor General's report, there was an elaborate discussion around the costs historically and where we are going. As the minister said, a budget has been established for this year. We are making every effort and I am confident we will deliver the program within the budget for this year. That has not always been the case.

We are generally trying to bring our costs down. Getting these regulations made will trigger our ability to implement a new technology solution. That is one of the reasons why the costs have been so high. Once we can get that solution in place, we can begin to achieve some longer-term costs savings for the program and bring it down to a more reasonable level.

**Senator Beaudoin:** It is a delegated power and you can intervene by way of regulations. That is all right; I do not have any problem with that. The problem is the latitude that is given the Governor in Council.

For example, if you decide to ask for \$100 or \$150, I am not certain that falls within the power that is delegated. My question is whether that latitude is reasonable or whether you may do whatever you want?

**Mr. Baker:** One of our objectives in consulting the public on the regulations — which we are doing as we speak — is to get public input on the fees. A schedule of fees is submitted within the regulations for consideration. This subject comes up at virtually every meeting we have with Canadians. We ask for their perceptions as to the fairness of the fees. I might just observe that, generally speaking, fees are not increasing compared to what they were.

**Le sénateur Beaudoin:** Cela touche-t-il chaque arme? On a énormément critiqué les droits. Les gens disaient qu'ils étaient trop dispendieux.

**Mme Roussel:** Deux éléments sont en cause. Vous vouliez savoir s'il y avait des droits pour chaque arme à feu. Nous avons le pouvoir de prescrire des droits pour les certificats d'enregistrement. Il y a un certificat par arme à feu, de sorte que les droits s'appliqueraient normalement pour chaque arme à feu.

Deuxièmement, vous voulez savoir si les droits sont raisonnables. Il appartient au gouverneur en conseil de déterminer cela en se fondant sur les avis qu'il reçoit. M. Baker voudra peut-être intervenir dans la discussion étant donné que nous avons eu des consultations sur cette question.

**M. William V. Baker, commissaire, Centre canadien des armes à feu:** Il y a ici deux dimensions. Il y a des questions au sujet de ce que nous dépensons pour le programme, ce qui fait l'objet d'un débat intense depuis plus d'un an maintenant.

**Le sénateur Beaudoin:** C'est juste.

**M. Baker:** Après la parution du rapport du vérificateur général, il y a eu lors de la séance du Comité des comptes publics de l'an dernier une longue discussion au sujet des coûts antérieurs et des coûts futurs. Comme le ministre l'a dit, un budget a été établi pour cette année. Nous faisons tous les efforts possibles pour respecter ce budget, et je suis confiant que nous arriverons. Cela n'a pas toujours été le cas.

De façon générale, nous tentons d'abaisser nos coûts. Grâce à ces règlements, nous serons en mesure de mettre en oeuvre une nouvelle solution technologique. C'est d'ailleurs l'une des raisons pour lesquelles les coûts ont été aussi élevés. Une fois cette solution en place, nous pourrions commencer à enregistrer des économies à long terme dans le cadre du programme et en ramener le coût à un niveau plus raisonnable.

**Le sénateur Beaudoin:** Nous sommes en présence d'une délégation de pouvoirs, et vous pouvez intervenir par le biais de la réglementation. Fort bien; cela ne me pose pas de problème. Ce qui me préoccupe, c'est la latitude accordée au gouverneur en conseil.

Par exemple, je ne suis pas certain que la décision d'exiger 100 \$ ou 150 \$ relève du pouvoir qui est délégué. Ce que je veux savoir, c'est si cette latitude est raisonnable ou si vous avez carte blanche?

**M. Baker:** Si nous consultons les citoyens au sujet des règlements — et cette consultation est en cours au moment où nous nous parlons — c'est pour sonder l'opinion au sujet des droits. Dans le cadre de la réglementation, un barème de droits est soumis à l'examen. D'ailleurs, le sujet revient sur le tapis pratiquement à chaque réunion que nous avons avec des Canadiens. Nous leur demandons s'ils considèrent que les droits exigés sont justes. Je vous signale que de façon générale les droits n'augmentent pas comparativement à ce qu'ils étaient.



**Senator Beaudoin:** They are to a certain extent. Perhaps \$50 to \$70 is not much but it is an increase.

**Mr. Baker:** I should point out that in the fee regulations, many of the fees — particularly for businesses — now cover three years, as opposed to one year. Generally, the feedback in regard to fees has been more focused on the principle of whether a fee should be charged, as opposed to the quantum.

**Senator Beaudoin:** Yes, but I am worried about both. First, you should be amenable and this principle can only be in the act, not in the regulations. Second is the amount — the latitude. Of course, in the law we cannot do everything exactly like that. We leave that to the delegated power, but there are some limits.

Your answer is that every authority to do this is in the act. On the amount, of course, there is a certain discretion.

**Senator Baker:** I have some specific questions of Ms. Roussel. However, I would first like to congratulate the minister for the exceptional job he has been doing since he assumed the portfolio. I also congratulate the government on appointing Mr. William Baker to be the commissioner. I know him from his previous positions with the federal public service; he did an exceptionally fine job in those positions.

Most senators are concerned with this legislation and the regulations and with the fairness to individuals. Minister, you say that there are 1,000 new gun registrations every week. That shows that people are beginning to register a thousand a week. You would need a thousand more weeks, then, to make up for the over 1 million long rifles that are missing. If you compare the report that we had before this committee last year, from the independent outside authority that said there were 7.7 million long rifles in existence in Canada, and, as I understand it, there are some 6.7 million registered today, Mr. Baker. I think I am accurate in that figure. Therefore, it would take another 1,000 weeks to register these guns.

This committee is looking specifically at the impact that this has in the community. My question for Ms. Roussel is this: In changing the regulations, have you looked at the problems that exist where a police officer finds a gun in someone's home that is not properly stored? When you look at the case law today, you will notice that over the last two years the greatest number of cases that have been brought to the courts have been concerning storage — and I notice that the witness is nodding — and whether or not you have the guns registered, which are two separate questions.

The authority to lay the charge and to ascertain the penalty is found under the Criminal Code. You are aware that is found under sections 86(1) and 85(2). Whether it is indictable or summary falls under section 86(3). Have you recognized any

**Le sénateur Beaudoin:** Ils augmentent dans une certaine mesure. Passer de 50 \$ à 70 \$, ce n'est peut-être pas un grand bond, mais c'est tout de même une augmentation.

**M. Baker:** Je vous prie de noter que dans le barème des droits, bon nombre d'entre eux — particulièrement pour les entreprises — couvrent maintenant une période de trois ans, par opposition à un an. Généralement, les interventions concernant les droits portent davantage sur le principe, à savoir s'il y a lieu d'imposer un droit, plutôt que sur leur échelle.

**Le sénateur Beaudoin:** Oui, mais je m'inquiète au sujet des deux. Premièrement, vous devriez être responsables devant la loi et ce principe peut uniquement être énoncé dans la loi, et non dans les règlements. Deuxièmement, il y a le problème de la somme exigée, de la latitude dont vous disposez. Bien entendu, nous ne pouvons inscrire toutes ces précisions dans une mesure législative. Cela relève du pouvoir délégué, mais il y a des limites.

Vous me dites que la loi vous confère le pouvoir d'agir ainsi. Pour ce qui est de la somme, il y a évidemment une certaine discrétion.

**Le sénateur Baker:** J'ai quelques questions précises à poser à Mme Roussel. Cependant, je voudrais d'abord féliciter le ministre du travail exceptionnel qu'il a fait depuis qu'il a pris en main le portefeuille. Je félicite également le gouvernement d'avoir nommé M. William Baker au poste de commissaire. Je le connais puisqu'il a déjà occupé antérieurement d'autres fonctions au sein de la fonction publique fédérale; il s'est d'ailleurs distingué dans ces postes.

La plupart des sénateurs ont des préoccupations à l'égard de cette mesure et de ses règlements connexes. Ils souhaitent qu'on soit juste envers les particuliers. Monsieur le ministre, vous dites recevoir 1 000 nouvelles demandes d'enregistrement d'armes à feu chaque semaine. Cela montre que les gens commencent à s'enregistrer au rythme de 1 000 par semaine. S'il en est ainsi, il vous faudrait 1 000 semaines de plus pour enregistrer toutes les carabines, dont le nombre dépasse le million, qui manquent à l'appel. Si l'on en croit le rapport soumis à notre comité l'an dernier, rapport émanant d'une entité indépendante, il y avait 7,7 millions de carabines au Canada. Si j'ai bien compris, quelque 6,7 millions sont maintenant enregistrées. Je pense que c'est le chiffre exact. Par conséquent, il vous faudrait encore 1 000 semaines pour enregistrer les carabines manquantes.

Le comité s'intéresse particulièrement à l'incidence de cette mesure dans la communauté. Ma question pour Mme Roussel est la suivante: lorsque vous avez modifié les règlements, avez-vous envisagé les problèmes qui surviennent lorsqu'un policier découvre chez un particulier une arme qui n'est pas entreposée selon les règles? Si l'on consulte la jurisprudence, on se rend compte que depuis deux ans, les tribunaux ont surtout été saisis de cas qui avaient trait à l'entreposage — et je constate que le témoin opine du chef — et à l'enregistrement des armes, qui sont deux questions distinctes.

Le pouvoir de porter des accusations et de déterminer la peine relève du Code criminel. Comme vous le savez, ce pouvoir est énoncé aux paragraphes 86(1) et 85(2). Quant aux conditions qui font qu'il s'agit d'un acte criminel ou d'une infraction punissable

problems that have arisen in that, under storage, there are two separate charges under the Criminal Code? One is under your regulations that you are now changing; the other one is a separate charge that has been defined by the Supreme Court of Canada as to what a reasonable person would consider to be safe storage in all the circumstances. That was *R. v. Finlay*.

**Mr. Easter:** I wish to put on the record, Senator Baker, that we are talking about one thousand licences a week. On registration, what I think I said was 1,000 licenses a week. I want to be clear on that. Registrations vary widely, between 5 and 10,000 a week. I want to be clear on that.

**Senator Baker:** We would need 500 more weeks, instead of a thousand weeks.

I wonder if you would address that question. It is either the Supreme Court of Canada rules as far as safe storage is concerned, or it is your regulations. Which one is it?

**Ms. Roussel:** They are essentially two separate offences. You may not like my answer, but I will explain why there are two separate offences. There is the offence of not complying with the regulation, which is black letter law in the sense of are you storing it in a cabinet or not.

The other offence is what I will call the “pure code offence.” There are circumstances in which you could commit that offence while still having complied with the regulations, in the sense that you may have stored a firearm within the parameters set by the regulations, but it was not safe in all the circumstances for a reasonable person to do so.

**Senator Baker:** Yes.

**Ms. Roussel:** That is why they are two separate offences.

**Senator Baker:** You still have not answered my question. Under your definition, you could meet the regulations, yet be guilty under the other section, or you could not meet the regulations but be guilty under the other section, or vice versa.

I have asked you this: As you have seen it across the country, how have the courts interpreted your regulations? Have they gone with the Supreme Court of Canada in section 86(1), or have they gone with your regulations in section 86(2), in effect, nullifying their effect?

**Ms. Roussel:** The general trend has been that charges are laid under 86(1) rather than section 86(2), which seems to be the general trend.

**Senator Baker:** In other words, they are ignoring your regulations on storage.

sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire, elles sont précisées au paragraphe 86(3). Êtes-vous au courant de problèmes qui seraient survenus du fait qu'en ce qui a trait à l'entreposage, deux accusations distinctes peuvent être portées en vertu du Code criminel? L'une aux termes de vos règlements, que vous changez maintenant; l'autre a été définie par la Cour suprême du Canada qui s'est penchée sur la question de savoir ce qu'une personne raisonnable considérerait être un entreposage sûr en toutes circonstances. C'était l'affaire *R. c. Finlay*.

**M. Easter:** Sénateur Baker, je veux préciser aux fins du compte rendu que nous parlons d'environ 1 000 demandes de permis par semaine. Je pense avoir parlé de 1 000 permis par semaine, pas d'enregistrement. Je veux que ce soit bien clair. Les enregistrements varient énormément, de cinq à 10 000 par semaine. Je veux que cela soit clair.

**Le sénateur Baker:** Il vous faudrait 500 semaines de plus, plutôt que 1 000.

J'aimerais que vous répondiez à ma question. Pour ce qui est de l'entretien, qu'est-ce qui fait foi, la décision de la Cour suprême du Canada ou vos règlements? Lequel est-ce?

**Mme Roussel:** Il s'agit essentiellement de deux infractions distinctes. Ma réponse ne vous satisfera peut-être pas, mais je peux vous expliquer pourquoi il y a deux infractions distinctes. D'abord, c'est une infraction que de ne pas respecter le règlement, puisqu'il est précisé noir sur blanc dans la loi qu'il faut que l'arme soit entreposée dans un endroit sûr.

L'autre infraction est une infraction qui relève strictement du code. Dans certaines circonstances, il est possible de commettre cette infraction tout en respectant les règlements, en ce sens qu'une arme à feu peut avoir été entreposée selon les paramètres établis par les règlements sans qu'il ait pour autant été jugé qu'une personne raisonnable aurait considéré cela sûr en toutes circonstances.

**Le sénateur Baker:** Oui.

**Mme Roussel:** Voilà pourquoi il y a deux infractions distinctes.

**Le sénateur Baker:** Vous n'avez toujours pas répondu à ma question. Selon votre définition, il serait possible de respecter les règlements tout en étant coupable en vertu d'un autre article ou encore on pourrait ne pas respecter les règlements mais être coupable aux termes d'un autre article, ou vice versa.

Voici ce que je veux savoir: d'après ce que vous avez vu un peu partout au pays, comment les tribunaux ont-ils interprété vos règlements? Se sont-ils fondés sur le paragraphe 86(1), à l'instar de la Cour suprême du Canada, ou sur le paragraphe 86(2), c'est-à-dire vos règlements, ce qui reviendrait à les annuler?

**Mme Roussel:** En général, les accusations sont portées aux termes du paragraphe 86(1) plutôt que 86(2). Cela semble être la tendance.

**Le sénateur Baker:** Autrement dit, ils ignorent vos règlements en matière d'entreposage.



**Ms. Roussel:** I do not know if they are ignoring the regulations on storage, but the issue at trial tends not to be, “Did you store according to the regulations?” but, rather, “Did you store in a manner that was reasonable?”

**Senator Baker:** Let me read from you from an Ontario judgment, *R. v. Gorr*, 2003. The judge says this on appeal:

Because s. 86(1) of the *Code* makes careless storage an offence, while s. 86(2) makes contravening the above Regulation a separate offence (although with the same penalty), I am inclined to believe that careless storage has its own definition, and is not determined by simply following the checklist of requirements set out in the Regulation. Therefore I am of the view that the offence of careless storage may not be committed although the Regulations are not complied with, and, conversely I can imagine the situation in which someone complying with the Regulations could be guilty of careless storage. As a result, careless storage remains as defined in prior case law. *R v. Finlay*, Supreme Court of Canada ....

The appeal judge then concludes:

Mr. Gorr stored a number of firearms negligently. I cannot say that I have reached a marked departure from the norm. Therefore, Mr. Gorr is therefore entitled to acquittal on that count as well.

His reference to “a marked departure from a norm” is in the Supreme Court judgment.

I have checked a few other cases and I have concluded that if the charge is under your regulations, a smart lawyer will find a convenient way of getting out from under it. Have you thought about just striking your regulation on storage altogether, given that the courts are ignoring it?

**Ms. Roussel:** I am not sure I am prepared to concede that the courts are ignoring it. It always depends on under what subsection the charge is laid. I do not think a court can ignore the regulations if the charge is laid under section 86(2).

**The Chairman:** May I add a supplementary question, Senator Baker?

**Senator Baker:** Sure.

**The Chairman:** To follow on Senator Baker’s points, if the regulations are tighter than the Criminal Code, would they not be considered to be *ultra vires*? Would not a person who is charged be able to do exactly what Senator Baker is saying he or she could do?

**Mme Roussel:** Je ne sais pas s’ils ignorent les règlements concernant l’entreposage, mais à l’occasion d’un procès, la question ne semble pas être: «Avez-vous entreposé vos armes selon les règlements?» mais plutôt «Avez-vous entreposé vos armes d’une façon raisonnable?»

**Le sénateur Baker:** Permettez-moi de vous lire un extrait d’un jugement de la Cour d’appel de l’Ontario dans l’affaire *R. c. Gorr*, 2003. Le juge a dit ceci:

Étant donné que le paragraphe 86(1) du Code fait d’un entreposage négligent une infraction alors que le paragraphe 86(2) considère toute contravention au règlement ci-dessus une infraction distincte (quoique sanctionnée par la même peine), je suis porté à croire qu’un entreposage négligent comporte sa propre définition et n’est pas déterminé simplement par le non-respect de la liste des exigences énoncées dans le règlement. Par conséquent, j’estime que l’infraction que constitue un entreposage négligent peut ne pas être commise bien que le règlement n’ait pas été respecté et, de la même manière, je peux envisager une situation où quelqu’un qui aurait respecté un règlement pourrait être coupable d’entreposage négligent. Par conséquent, l’entreposage négligent demeure défini dans la jurisprudence antérieure. Dans l’affaire *R. c. Finlay*, la Cour suprême du Canada [...]

Il conclut ensuite:

M. Gorr a entreposé un certain nombre d’armes à feu de manière négligente. Je ne peux pas dire que j’ai constaté un écart marqué par rapport à la norme. Par conséquent, M. Gorr doit être acquitté de ce chef d’accusation également.

Sa référence à «un écart marqué par rapport à la norme» se trouve dans le jugement de la Cour suprême.

J’ai passé en revue une poignée d’autres cas et j’ai conclu que si l’accusation est portée en vertu de vos règlements, un avocat astucieux trouvera un moyen de s’y soustraire commodément. Avez-vous envisagé d’abandonner tout simplement votre règlement étant donné que les tribunaux l’ignorent?

**Mme Roussel:** Je ne suis pas sûre d’être prête à concéder que les tribunaux l’ignorent. Tout dépend du paragraphe en vertu duquel l’accusation est portée. Je ne pense pas qu’un tribunal puisse ignorer les règlements si l’accusation est portée aux termes du paragraphe 86(2).

**Le président:** Puis-je poser une question supplémentaire, sénateur Baker?

**Le sénateur Baker:** Bien sûr.

**Le président:** Pour revenir sur les arguments du sénateur Baker, si les règlements sont plus rigoureux que le Code criminel, cela ne serait-il pas considéré inconstitutionnel? Une personne inculpée ne serait-elle pas en mesure de faire exactement ce que vient de dire le sénateur Baker?

**Ms. Roussel:** I suppose it could always be argued. I am not aware of that. I know there have been some acquittals. I have not examined the question, so I am not sure.

**Senator Baker:** Let me ask you this question: What is to protect? What is happening today in the real world with the RCMP and police forces going into someone's home, probably without a warrant, on some other issue? Of course, when these regulations were passed, you will notice that you can go in without a warrant under certain conditions under these regulations.

What is happening? We have one million people, perhaps, without guns registered. Are they all being picked on by the RCMP at this point and charged with the offence, to your knowledge?

**Mr. Easter:** The answer, Senator Baker, is no, they are not being picked on. You have seen some people going across the country with affidavits, saying that they did not have their guns registered, and even they have not been arrested because the intent of this legislation is not to make criminals out of legitimate gun owners. We have made that very clear. The intent of the legislation and of the program is basically for public safety. That is the direction in which we are trying to move.

Certainly, there have been charges against with people who have been using unregistered guns in a break and enter or an assault or some such thing, but in the general sense, it is as I have stated. Given what the minister has just said, I would presume that the RCMP officers are using discretion in certain circumstances under section 117.08 of the Criminal Code. Is that right, Ms. Roussel?

An officer, under the Criminal Code, knows it is an offence not to have a gun registered, then goes in and makes a discretionary judgment whether or not he will lay charges when the law clearly states that you do not lay charges if certain other things exist. For example, if there is a reason within the code somewhere else that the gun need not be registered, or for some reason. Certainly there is no discretion there for an officer of the law not to lay a charge under section 117 of the code. Am I not correct, Ms. Roussel?

**Ms. Roussel:** I am not sure, Senator Baker, I am in a position to answer for the RCMP and I think that is what you are asking me to do.

**Senator Baker:** You have on another occasion. You appeared before the Justice Committee of the House of Commons. Do you want me to read your statement when you made reference to discretion?

**Ms. Roussel:** I may very well have said that they do use discretion, but what you are asking me now is whether or not it is appropriate for them to do so, and I do not even in fact provide advice to the RCMP so it might be a bit unfair.

**Senator Baker:** Here are your words:

**Mme Roussel:** Je suppose qu'on pourrait toujours avancer cet argument. Je ne suis pas au courant. Je sais qu'il y a eu certains acquittements. Je n'ai pas examiné la question et par conséquent, je ne suis pas certaine.

**Le sénateur Baker:** Permettez-moi de vous poser la question suivante: Que cherche-t-on à protéger? Que se passe-t-il sur le terrain lorsque les officiers de la GRC et des forces policières pénètrent dans le domicile de quelqu'un, probablement sans mandat, pour régler un autre problème? Évidemment, lorsque ces règlements ont été adoptés, on a prévu la possibilité que les forces policières pénètrent chez les gens sans mandat dans certaines situations.

Que se passe-t-il? Un million de citoyens environ n'ont pas enregistré leurs armes à feu. À l'heure actuelle, sont-ils harcelés par la GRC et inculpés de violation du règlement, à votre connaissance?

**M. Easter:** Sénateur Baker, bien sûr que non. Ils ne sont pas harcelés du tout. Certaines personnes se déplacent au pays munies d'affidavits précisant que leurs armes ne sont pas enregistrées, et même là, ils ne sont pas arrêtés puisque la mesure n'a pas pour objectif de traiter des propriétaires légitimes d'armes à feu en criminels. Nous avons dit cela très clairement. L'objectif de la loi et du programme est essentiellement d'assurer la sécurité publique. Voilà notre orientation.

Chose certaine, des accusations ont été portées contre des gens qui ont utilisé des armes non enregistrées pour perpétrer des cambriolages ou commettre des agressions ou autres crimes de ce genre, mais de façon générale, les choses se passent comme je l'ai dit. Compte tenu de ce que vient d'expliquer le ministre, je présume que les agents de la GRC usent de leur jugement dans certaines circonstances aux termes de l'article 117.08 du Code criminel. Est-ce exact, madame Roussel?

Aux termes du Code criminel, un agent sait pertinemment que le fait de ne pas avoir enregistré son arme est une infraction, mais il peut, à sa discrétion, décider de porter ou non des accusations étant donné qu'il est précisé clairement dans la loi qu'il n'est pas nécessaire d'en porter si d'autres conditions existent. Ainsi, s'il existe dans le code une raison justifiant que l'arme ne soit pas enregistrée. Assurément, un agent n'a aucun pouvoir discrétionnaire pour ce qui est de porter une accusation aux termes de l'article 117 du code. Ai-je raison, madame Roussel?

**Mme Roussel:** Sénateur Baker, je ne suis pas certaine d'être en mesure de répondre pour la GRC, et je pense que c'est ce que vous me demandez de faire.

**Le sénateur Baker:** Vous l'avez déjà fait à une autre occasion, lorsque vous êtes comparue devant le Comité de la justice de la Chambre des communes. Voulez-vous que je lise la déclaration que vous avez faite au sujet de l'exercice de la discrétion?

**Mme Roussel:** Il se peut fort bien que j'aie dit qu'ils font usage de discrétion, mais ce que vous voulez que je vous dise maintenant, c'est si cela est bon ou non. Comme, en fait, je ne prodigue même pas de conseils à la GRC, c'est un peu injuste.

**Le sénateur Baker:** Voici les propos que vous avez tenus:



A peace officer may ask a person. The only issue is under section 117.03 of the Criminal Code. A peace officer may ask a person to produce their licence or certificate, as the case may be. Where the individual is unable to do so, the police have discretion, ...

I can continue on.

**Ms. Roussel:** I can tell you what the context of that was because the question, if I remember correctly — and I do not have the transcript — was with respect to what would happen in the event that someone could not produce their licence. It was a question from Mr. Breitreuz and the issue was with respect to producing a licence or certificate when asked to do so —

**Senator Baker:** That is what we are talking about.

**Ms. Roussel:** — as opposed to not having a registered firearm. Those are different things.

**Senator Baker:** Then you have a licence that is produced if you have a registered firearm.

**Ms. Roussel:** The question in the context was he was exploring what happens when you do not have your documents with you, or whether you could produce a photocopy of a document. The issue was not with respect to whether charges ought to be laid where someone is not licensed and in possession of firearms or has not registered.

**Senator Baker:** Therefore, are you saying that the police have been using discretion when it comes to this matter?

**Ms. Roussel:** I was explaining what section 117.03 addressed. Let us presume, for example, that Minister Easter is out hunting and cannot produce his certificate, under section 117.03 the police have the discretion to seize and hold the firearms he can produce up to 14 days.

**Senator Baker:** They have to seize the firearm.

**Ms. Roussel:** No, they do not have to.

**Senator Baker:** Is that because the word “may” is used and not “shall”?

**Ms. Roussel:** You have to look at the whole context of the section, but if they were able to determine otherwise that the person is in fact the holder of a licence or certificate, they certainly would not have to seize the firearm. For example, by looking on the Canadian Firearms Registry On-line, CFRO, whether Minister Easter does in fact hold a certificate. That was the entire context of the discussion in the House committee.

**Senator Sparrow:** Has the minister advised the RCMP to use their discretion, either the present minister, Minister Easter, or the previous minister? This has come up before. What allows the RCMP to make that discretion?

Un agent de la paix peut interroger quelqu'un à ce sujet. La seule question qui se pose relève de l'article 117.03 du Code criminel. Un agent de la paix peut demander à quelqu'un de produire son permis ou son certificat, selon le cas. Si la personne en question ne peut obtempérer, l'agent, à sa discrétion [...]

Je peux continuer.

**Mme Roussel:** Je peux vous expliquer le contexte. Si ma mémoire est bonne — et je n'ai pas la transcription —, la question était de savoir ce qui se passerait advenant que quelqu'un ne puisse présenter son permis. Cette question émanait de M. Breitreuz et elle portait sur l'obligation de présenter un permis ou un certificat sur demande...

**Le sénateur Baker:** C'est ce dont nous parlons maintenant.

**Mme Roussel:** ... par opposition au fait de ne pas avoir une arme à feu enregistrée. Ce sont là des choses différentes.

**Le sénateur Baker:** Mais si l'arme est enregistrée, on peut produire le permis.

**Mme Roussel:** En posant cette question, M. Breitreuz voulait savoir ce qui se passe lorsque quelqu'un n'a pas ses documents sur soi ou qu'il n'est pas en mesure de présenter une photocopie d'un document. Il ne s'agit pas de savoir si des accusations doivent être portées lorsque quelqu'un n'a pas de permis et est trouvé en possession d'armes à feu ou que ces armes à feu n'ont pas été enregistrées.

**Le sénateur Baker:** Autrement dit, les agents de police ont eu le loisir d'exercer leur jugement dans ce genre d'affaire?

**Mme Roussel:** J'expliquais la teneur de l'article 117.03. Supposons, par exemple, que le ministre Easter aille chasser et qu'il ne puisse présenter son certificat. Aux termes de l'article 117.03, les agents de police peuvent saisir et confisquer son arme et lui donner jusqu'à 14 jours pour produire la documentation requise.

**Le sénateur Baker:** Ils doivent saisir l'arme.

**Mme Roussel:** Non, ils ne sont pas tenus de le faire.

**Le sénateur Baker:** Est-ce parce qu'on utilise le verbe «may» et non «shall» dans la version anglaise?

**Mme Roussel:** Il faut tenir compte du contexte intégral de l'article. Si les agents sont en mesure de déterminer autrement que la personne détient effectivement un permis ou un certificat, ils ne saisiront certainement pas l'arme. Par exemple, en consultant le Registre canadien des armes à feu en ligne, ils pourront constater que le ministre Easter détient effectivement un certificat. Voilà le contexte intégral de la discussion qui a eu lieu au comité de la Chambre.

**Le sénateur Sparrow:** Le ministre a-t-il conseillé à la GRC de faire preuve de discrétion et par là j'entends le ministre actuel, M. Easter, ou le ministre précédent? Ce n'est pas la première fois que le sujet est abordé. Qu'est-ce qui autorise la GRC à faire preuve de discrétion?

**Mr. Easter:** No, I have not. It is a question that has been raised a number of times. However, I have certainly said publicly a number of times that it is not our intent under this legislation to make criminals out of legitimate gun owners. Our whole intent is to encourage people to licence, to register, to practise good, safe storage, et cetera, and in that way help get illegal guns off the street and provide for a safer society. That is our intent.

The RCMP and other police forces certainly use their discretion in many of the endeavours that they do and that they follow in terms of policing. It is a natural occurrence to them.

**Senator Sparrow:** Are not the police supposed to work within the letter of the law? Do we allow the police, then, to make discretions on any other aspect, such as murder, breaking and entering or whatever?

**Mr. Easter:** There are, I am certain, probably cases out there where RCMP might, say, seize a gun or police forces might seize a gun and say, "Get this registered and we will return it to you." I think that is using reasonable police discretion.

I hope that you are not suggesting that given the controversy around this piece of legislation as we try to implement it and carry out its intent by way of legislation, that we start entering homes for the purpose of finding unregistered guns and arresting those people and giving them a criminal record. That was not our intent. Our intent was to use the legislation for safe streets.

**Senator Sparrow:** Is your intent to take away the confusion that is in the hunting and the farming community as to whether they are breaking the law or not, or whether their non-registration will be penalized? That is the question that is continually asked: What am I supposed to do?

**Mr. Easter:** I made statements immediately following the deadline. I indicated that we would not extend the deadline of June 30 for registration. At the same time, I made statements publicly about the purpose of the program and that people could continue to come forward and register without penalty, because the objective here is to have people registered. That is the way we need to move. Let us focus on what the objective really is — namely, to get people to register their guns, be licensed and implement safe storage practices.

**Senator Sparrow:** It is not necessary, then, for the police to enforce it and any of those provisions?

**Mr. Easter:** The police, as I indicated, Senator Sparrow, will certainly use their discretion. They are the individuals who are on the ground in the instance of whatever event is occurring. That is why we have police discretion. To a great extent, I think the track record for police forces in this country is that they have used their discretion very wisely and I believe they are in this case as well.

**M. Easter:** Non, il n'en est rien. C'est une question qui a été soulevée à de nombreuses reprises. Toutefois, j'ai déclaré publiquement bien des fois que nous n'avons pas l'intention, par l'entremise de cette mesure, de faire des propriétaires légitimes d'armes à feu des criminels. Notre seule intention est d'inciter les gens à obtenir un permis, à enregistrer leurs armes et à adopter des pratiques d'entreposage sûres, contribuant ainsi à éliminer les armes illégales en circulation et à accroître la sécurité dans la société. Voilà notre intention.

Assurément, la GRC et les autres forces policières jouissent d'une certaine latitude dans un grand nombre de leurs activités policières. C'est tout à fait naturel.

**Le sénateur Sparrow:** Les autorités policières ne sont-elles pas censées appliquer la loi à la lettre? Permettons-nous aux agents de police de prendre des décisions discrétionnaires concernant d'autres aspects de leur travail, comme les meurtres, les cambriolages ou quoi que ce soit?

**M. Easter:** Je suis convaincu qu'il arrive parfois que des agents de la GRC ou des services de police saisissent un fusil et disent à son propriétaire: «Faites en sorte d'enregistrer votre arme, et elle vous sera rendue.» Je pense que c'est là une utilisation raisonnable de la discrétion de la part de la police.

J'espère que vous n'allez pas laisser entendre qu'étant donné la controverse qui entoure cette mesure législative et nos efforts pour la mettre en oeuvre sur le plan législatif, nous allons commencer à pénétrer chez les gens pour tenter d'y trouver des armes non enregistrées en vue de les arrêter et de leur imposer un casier judiciaire. Ce n'était pas là notre intention. Notre intention était de nous servir de cette mesure pour assurer la sécurité de tous.

**Le sénateur Sparrow:** Avez-vous l'intention de mettre un terme à la confusion qui règne parmi les chasseurs et les agriculteurs qui ne savent pas trop s'ils enfreignent la loi ou non et s'ils seront pénalisés pour ne pas avoir enregistré leurs armes? C'est la question que l'on entend continuellement: que suis-je censé faire?

**M. Easter:** J'ai fait des déclarations immédiatement après la date limite. J'ai précisé que nous n'allions pas repousser la date limite du 30 juin pour l'enregistrement des armes à feu. Parallèlement, j'ai aussi énoncé publiquement l'objet du programme et précisé que les gens pourraient continuer à se présenter et à s'enregistrer sans pénalité car l'objectif visé ici est l'enregistrement des propriétaires d'armes. C'est la voie qu'il faut prendre. Concentrons-nous sur notre objectif ultime, soit obtenir des gens qu'ils enregistrent leurs armes, qu'ils obtiennent un permis et qu'ils prennent des mesures d'entreposage sûres.

**Le sénateur Sparrow:** N'est-il pas nécessaire dans ce cas, que les autorités policières appliquent le règlement intégralement, toutes ses dispositions?

**M. Easter:** Comme je l'ai indiqué, sénateur Sparrow, la police peut faire preuve de discrétion. Ce sont eux qui interviennent sur le terrain chaque fois que quelque chose se produit. Voilà pourquoi ils disposent d'une certaine latitude. Dans une grande mesure, le bilan des forces policières dans notre pays montre qu'ils ont fait usage de cette discrétion avec beaucoup de sagesse et je pense qu'il en est encore ainsi dans le cas qui nous occupe.



**Senator Andreychuk:** My supplementary question is a bit like Senator Sparrow's, and I assure you we have not attended the same meetings or discussed this together, but we do come from the same province.

If the aim of the legislation and the regulations is gun safety and proper use, and not to make criminals out of legitimate gun owners, I think we are putting the wrong emphasis if we are looking at the discretion the RCMP may use, or the courts have to use, as Senator Baker said. Surely, a good law is one that people understand and know what is expected of them. The dilemma here is that I have trouble explaining it to people; lawyers are having trouble explaining how to follow the regulations. We cannot give them that assurance. We end up referring to cases following the Criminal Code.

Would it not be better, in the interests of safety, if this is what we are after, to have one set of rules that people understand and follow and the case law will follow? We are putting the police in an impossible position, the courts in a difficult position, and, more importantly, citizens are in a tough position. If you tell people to follow the regulations of how you store and they will be okay. They will understand; they will follow the steps in the regulations. Whether they think they should or not is a different thing.

However, if you tell people that even if they do all those things they may still not be off the hook, they are asked what they should do. The response appears to be "Well, I do not know, whatever a reasonable person would do in the circumstances, you should be okay." I do not think the rest of the criminal law follows that way.

Therefore, what benefit is it to society, to government, to the centre to have to implement regulations when it appears that the safety and security comes from what they have known under the Criminal Code?

**Mr. Easter:** It is fairly clear what the set of rules is out there. There has been a significant amount of publicity around this particular piece of proposed legislation and that is that people are required to be licensed. People are required to register all their guns. There are regulations surrounding the safe storage as well. That is the intent. Those are the rules as laid out.

**Senator Andreychuk:** My point was not on the full bill. You have laid out what the full bill is. If that is what you want the bill to do, we are talking about the specific regulations on storage and the specific Criminal Code elements, which confuses people. Leave the rest of the legislation; we are talking about this particular problem, which is red-flagged here.

One alternative is to get rid of the regulations and stick with the Criminal Code. Another is to give at least a directive to the police, which solicitors general have done in the past on assault cases. Police have had all kinds of discretions. I believe it was the

**Le sénateur Andreychuk:** Ma question supplémentaire ressemble à celle du sénateur Sparrow. Je peux vous assurer que nous n'avons pas assisté aux mêmes réunions ni discuté de cela ensemble. Toutefois, nous venons de la même province.

Si le but de la loi et des règlements est d'assurer la sécurité au moyen d'un usage approprié des armes à feu et de ne pas faire des propriétaires légitimes d'armes des criminels, je pense que nous faisons fausse route en nous fiant à la discrétion dont peuvent faire preuve la GRC ou les tribunaux, comme l'a dit le sénateur Baker. Chose certaine, une bonne loi est une loi que les gens comprennent et aux termes de laquelle ils savent à quoi s'attendre. Le problème en l'occurrence, c'est que j'ai du mal à l'expliquer à mes concitoyens et que les avocats ont du mal à expliquer comment suivre les règlements. Nous ne pouvons pas leur donner d'assurance. Au bout du compte, nous les renvoyons à des cas dérivés du Code criminel.

Par souci de sécurité, puisque c'est l'objectif visé, ne serait-il pas préférable d'avoir un ensemble de règles que les gens comprennent et respectent, et la jurisprudence suivra? Nous plaçons la police dans une position impossible, les tribunaux dans une position difficile et chose plus importante, les citoyens entre l'arbre et l'écorce. Si vous dites aux gens que s'ils respectent les règlements en matière d'entreposage ils n'ont rien à craindre, ils comprendront. Ils suivront les étapes prévues par la réglementation. Quant à savoir s'ils pensent qu'ils devraient ou non la respecter, c'est une autre paire de manches.

Cependant, si vous dites aux gens que même s'ils respectent toutes les consignes, ils ne seront peut-être pas tirés d'affaire, ils se demandent bien ce qu'ils devraient faire. La réponse semble être: «Je ne sais pas, si vous faites ce qu'une personne raisonnable ferait dans les circonstances, vous ne devriez pas avoir de problèmes.» Je ne pense pas que le reste du droit criminel fonctionne de cette façon.

Par conséquent, quel avantage y a-t-il pour la société, le gouvernement et le centre d'appliquer des règlements alors qu'il semble que la sécurité dépend de ce qui est établi dans le Code criminel?

**M. Easter:** L'ensemble des règles qui s'appliquent est clair. Il y a eu énormément de publicité entourant cette proposition législative, notamment le fait que les propriétaires d'armes à feu sont tenus d'obtenir un permis. Ils doivent enregistrer toutes leurs armes. Il existe également des règlements pour assurer leur entreposage en toute sécurité. Voilà l'intention. Voilà les règles établies.

**Le sénateur Andreychuk:** Mon observation ne portait pas sur le projet de loi dans son entier. Vous avez énoncé l'objectif du projet de loi intégral. Mais si c'est ce que vous souhaitez réaliser grâce à cette mesure, il est bon de discuter des règlements précis concernant l'entreposage et des dispositions spécifiques du Code criminel, qui sèment la confusion. Laissons le reste de la mesure; nous parlons de ce problème en particulier qui est signalé ici.

Une solution consisterait à abandonner les règlements et à s'en tenir au Code criminel. Une autre pourrait être à tout le moins de donner des directives à la police, ce qu'ont fait des solliciteurs généraux dans le passé pour les cas d'agression. La police dispose

Manitoba Attorney General who put in a directive of how and when to charge, to clearly define what the public policy was and what the expectations were.

This is not something that the general public has to know; this is something that gun owners need to know. They are well aware of the inconsistencies. You have to give them a clear signal.

**Mr. Easter:** Some of the area that you are into, certainly, senator, falls under the purview of the Minister of Justice. I will ask Ms. Roussel to come in on that point.

**Ms. Roussel:** Senator Baker tried to get this out of me earlier but I will say it now that you are asking me. Not that I am playing favourites, it just worked out that way.

I do not think that there is necessarily a problem with clarity of the regulation. We found in consultation that the regulations were well accepted. There is certainly an issue with the fact that you have a double offence. The same behaviour may be punishable in one place and not another. I know that is what Senator Baker tried to get me to say earlier.

Oddly enough, I do not know of any case where the constitutionality of that offence provision was ever in dispute or at least seriously threatened. I can see that it does make things more difficult when you are not sure what you have to comply with. Certainly, I will be more than happy to raise that within the Department of Justice and see whether there would be any interest when there is a vehicle for it in revisiting the offence provisions.

In terms of clarity, it would be easier to have an offence that simply criminalized not following the regulation, because the regulation is clear. I suspect that we would have to analyse what behaviour we are leaving out and whether that is sufficient. I will bring that back to my minister.

**Senator Andreychuk:** You can have someone in the Aboriginal community in the North, someone in Saskatchewan, someone who traps or hunts, and someone who does recreational hunting — I do not think the regulations can contemplate all those situations. However, if you have a Criminal Code offence that talks about storing safely, then I think people will do at the moment what they think is appropriate. A court may later find that they could have done more, but it is easy to explain. I have been there and said, “What you did does not fit what occurs in Rosetown, Saskatchewan.” However, when you have a regulation where everything is there, if you follow that you are off the hook but then, just a minute, you are not off the hook. It is not the clarity of the regulation; it is the dilemma of where the comfort factor is for someone who is doing the best they can? Is it here or is it there? That is a critical justice issue. We should not have a law that leaves that matter with the citizens to make those choices.

d’une grande latitude à bien des égards. Si je ne m’abuse, le procureur général du Manitoba a publié une directive sur les modalités d’inculpation. Il voulait ainsi définir clairement le champ de la politique gouvernementale et les attentes.

Ce n’est pas là quelque chose que la population en général doit savoir; c’est quelque chose que les propriétaires d’armes à feu doivent savoir. Ils sont au courant des incohérences. Vous devez leur transmettre un signal clair.

**M. Easter:** La question que vous abordez, sénateur, est en partie du ressort du ministre de la Justice. Je demanderai donc à Mme Roussel d’intervenir sur ce point.

**Mme Roussel:** Le sénateur Baker a essayé de me faire dire cela tout à l’heure, mais je le dirai maintenant que vous me le demandez. Ce n’est pas que je favorise qui que ce soit, c’est simplement comme ça.

La clarté des règlements ne fait pas nécessairement problème, à mon avis. Lors des consultations, nous avons constaté que les règlements sont bien acceptés. Certes, on s’élève contre le fait qu’il y a une double infraction. Le même comportement peut être sanctionné dans une localité et non dans une autre. Je sais que c’est ce que le sénateur Baker essayait de me faire dire tout à l’heure.

Assez curieusement, je n’ai connaissance d’aucun cas où la constitutionnalité de cette infraction a été remise en cause ou à tout le moins sérieusement menacée. Je conçois que cela complique les choses lorsqu’on ne sait pas trop ce qu’il faut faire pour respecter la loi. Je soulèverai volontiers la question auprès du ministère de la Justice pour voir s’il n’y aurait pas lieu de réexaminer les dispositions concernant cette infraction lorsqu’un mécanisme adéquat le permettra.

Pour ce qui est de la clarté, il serait plus facile d’avoir une infraction qui se borne à criminaliser toute violation du règlement étant donné que le règlement est clair. J’imagine qu’il nous faudrait analyser quel comportement est laissé de côté et déterminer si cela est suffisant. Je vais faire rapport de cela à mon ministre.

**Le sénateur Andreychuk:** Prenons le cas d’un Autochtone du Nord, d’un résident de la Saskatchewan qui s’adonne à la chasse ou à la trappe, et de quelqu’un qui fait de la chasse récréative. Je ne pense pas que les règlements puissent englober toutes ces situations. Cependant, si le Code criminel précise que c’est une infraction de ne pas entreposer ses armes en toute sécurité, je pense que les gens feront pour le moment ce qu’ils pensent approprié. Un tribunal pourra juger ultérieurement qu’ils auraient pu faire davantage, mais c’est facile à expliquer. Cela m’est déjà arrivé de dire: «Ce que vous avez fait ne concorde pas avec ce qui se fait à Rosetown, en Saskatchewan.» Cependant, il y a un problème lorsqu’on a un règlement fourre-tout où l’on dit d’une part que si l’on suit les prescriptions on n’aura pas d’ennui et que du même souffle, on affirme que ce n’est pas tout à fait ça. L’aspect clarté du règlement n’est pas en cause. Le dilemme consiste à savoir quelle est la zone de confort pour quelqu’un qui fait de son mieux? Est-ce ici ou là? C’est un problème de justice crucial. Nous ne devrions pas avoir une loi qui laisse aux citoyens la responsabilité de faire ces choix.



**Mr. Baker:** In the national consultations we have been doing with different groups, the whole issue of sanctions has been raised in many contexts. As Ms. Roussel mentioned, this falls under the purview of the justice minister. It is something we will certainly communicate for their consideration at the right moment.

However, from the point of view of administering the gun control program in Canada, given the newness of some elements of the program, our emphasis is on trying to get people to come forward and do the right thing up front as opposed to rear-end sanctions. We appreciate that this has been unclear. We appreciate that many gun owners have been awaiting the outcome of litigation, decisions from government and so forth.

Our emphasis is ensuring that they understand clearly what is required of them vis-à-vis licensing, regulation or safe storage, working with organizations to get the messaging out. We have improved the level of communication we are giving to gun owners across the country and we are working at that level. However, your point is taken on sanctions.

**Senator Stratton:** Thank you, minister, for appearing here this evening. I know we asked you here without much notice and I appreciate the fact that you chose to allow us to question you on the regulations.

I imagine that there have been many submissions made in respect of the regulations and that you have dealt with them. My question is how are you dealing with the recommendations put forward by various groups and which have not been incorporated? Do you go through a process of responding and if so, how?

**Mr. Easter:** Mr. Baker has been involved in the consultations fairly extensively. I will let him outline the process that we follow for the consultations and how we will eventually come to decisions on those consultations.

**Mr. Baker:** We are working on three tracks. There were consultations in Parliament as the regulations were tabled. We were in the House committee last week. We made the regulations available on the Firearms Centre Web site and Canadians who have a general interest were invited to respond. We received some 300 responses; less than half of those were related specifically to the regulations. That is the nature of this.

We then held targeted consultations with key groups across the country: Firearms users, representatives, public safety advocates, et cetera, to get their input.

We are nearing the end of that process. We are here today. We are meeting with police representatives tomorrow in Ottawa. We will use November to distil the input we received on the draft regulations. I might add, senator, that we have received excellent

**M. Baker:** Au cours des consultations nationales que nous avons effectuées auprès de différents groupes, toute la question des sanctions a été soulevée dans bien des contextes. Comme l'a mentionné Mme Roussel, cela est du ressort du ministre de la Justice. C'est certainement quelque chose que nous porterons à l'attention des responsables au moment voulu.

Cependant, pour ce qui est de l'administration du programme de contrôle des armes à feu au Canada, compte tenu du caractère nouveau de certains éléments, nous cherchons surtout à faire en sorte que les gens se présentent pour faire ce qu'il faut d'entrée de jeu au lieu de le faire sous la menace de sanctions ultérieures. Nous sommes sensibles au fait qu'il règne une certaine incertitude. Nous savons qu'un grand nombre de propriétaires d'armes attendent l'issue de poursuites, de décisions du gouvernement, et ainsi de suite.

Nous voulons nous assurer qu'ils comprennent clairement ce que l'on attend d'eux en ce qui concerne l'obtention du permis, la réglementation ou l'entreposage en toute sécurité et pour ce faire, nous travaillons de concert avec diverses organisations pour faire passer notre message. Nous avons amélioré la communication avec les propriétaires d'armes à feu partout au pays; nous faisons des efforts à ce niveau. Cela dit, votre argument concernant les sanctions est noté.

**Le sénateur Stratton:** Merci, monsieur le ministre, d'avoir accepté de comparaître ce soir. Je sais que nous vous avons invité pratiquement sans préavis, et je vous suis reconnaissant de nous permettre de vous interroger au sujet des règlements.

J'imagine que de nombreux mémoires ont été présentés au sujet des règlements et que vous en avez tenu compte. Ma question est la suivante: Que faites-vous des recommandations soumises par de nombreux groupes qui n'ont pas été intégrés? Existe-t-il un processus pour vous permettre d'y répondre et dans l'affirmative, quel est-il?

**M. Easter:** M. Baker a participé à de multiples consultations. Je lui demanderai donc de vous expliquer le processus que nous suivons et comment nous arrivons éventuellement à prendre des décisions suite à ces consultations.

**M. Baker:** Il y a trois filières. Il y a eu des consultations au Parlement lorsque les règlements ont été déposés. Nous avons comparu devant le comité de la Chambre la semaine dernière. Nous avons aussi publié les règlements sur le site Web du Centre canadien des armes à feu et les Canadiens intéressés par la question ont été invités à nous faire part de leurs commentaires. Nous avons reçu quelque 300 réponses, dont moins de la moitié portaient spécifiquement sur les règlements. C'est la nature de l'exercice.

Nous avons ensuite tenu des consultations ciblées auprès de groupes clés un peu partout au pays: les usagers d'armes à feu, les représentants d'organismes, les champions de la sécurité publique, et cetera, pour obtenir leur avis.

Ce processus tire à sa fin. Nous sommes ici aujourd'hui. Demain, nous devons rencontrer des porte-parole de services de police ici, à Ottawa. Tout le mois de novembre sera consacré à digérer les réactions qu'on nous a communiquées au sujet de

commentary across the country. We will analyse the many useful suggestions and put those forth to the minister for his consideration.

**Senator Stratton:** How will you deal with those that you have not accepted?

**Mr. Baker:** I have advised people in the consultation sessions that when they see the final form of the regulation — which will be through due process — if something they had raised was not reflected in the final version, we would be willing to explain to them how it was that we ended up where we are, recognizing that it is ultimately the determination of the Governor in Council.

**Senator Stratton:** I wish to take an example of the gun show regulations. A gun show can be for display only or for the sale and purchase of firearms. I can understand that if you want to buy a gun at a gun show, you need a licence and acquisition and all of that. Can you explain the process that you would go through at a gun show? I want to understand the complexity of such a thing. It is important for us to have an understanding of what it would take for a group to put on a gun show, and secondly, for an individual to purchase a firearm at that show.

**Mr. Baker:** I can provide a general response and I may ask counsel to help with some of the technical elements.

Under the new regulations coming in on gun shows, the organizer or sponsor of gun show would have to advise the Chief Firearms Officer of the jurisdiction. There are some information requirements associated with that to obtain approval to hold a gun show. Naturally, the Chief Firearms Officer would be considering a variety of things in terms of the location — for example, you would not want a gun show in a schoolyard.

In terms of the actual transaction, anyone selling or purchasing a firearm would, of course, need to have a valid licence suitable for that type of firearm, and then a transfer would take place between the seller and the purchaser, which would involve our centre in Miramichi. A normal, uncomplicated transfer can usually be done in real-time. Those transactions can take place the same day. They check the existing registry to ensure that the information is complete.

There are times where there is a complication relating to the firearm or the person choosing to purchase, and it could be referred to the Registrar of Firearms or the Chief Firearms Officer for secondary review, and that process could take a bit longer. Most of the time, though, people can walk away with their firearm.

**Senator Stratton:** You make the putting on of a gun show sound very simple. A group comes forward. They want to put on a gun show and sell or buy guns at such a show. What is the

l'ébauche des règlements. J'ajouterai, sénateur, que nous avons reçu d'excellents commentaires d'un bout à l'autre du pays. Nous allons analyser les nombreuses suggestions valables et les soumettre au ministre.

**Le sénateur Stratton:** Que ferez-vous à propos de celles que vous n'aurez pas acceptées?

**M. Baker:** Lors des sessions de consultation, j'ai dit aux participants qu'une fois le règlement rédigé sous sa forme finale, ce qui se fera selon les règles, s'ils constatent que leur point de vue n'y est pas reflété, nous serions disposés à leur expliquer le cheminement qui a été le nôtre pour en arriver à cette version. Évidemment, il faut comprendre qu'au bout du compte, la décision appartient au gouverneur en conseil.

**Le sénateur Stratton:** Je veux prendre comme exemple les règlements concernant les expositions d'armes à feu. Les armes qui sont présentées peuvent être en montre seulement ou en vente. Je peux comprendre que si l'on veut acheter une arme à l'occasion d'une exposition, il faille présenter un permis d'acquisition. Pouvez-vous nous expliquer le processus qui s'applique dans une exposition d'armes à feu? Je veux comprendre à quel point c'est complexe. Il est important que nous comprenions les conditions auxquelles un groupe donné devrait se plier pour organiser une exposition d'armes à feu ainsi que les modalités autorisant quelqu'un à faire l'achat d'une arme dans le cadre d'un tel événement.

**M. Baker:** Je peux vous fournir une réponse générale et, avec votre permission, je demanderai l'aide de notre avocate pour certains éléments techniques.

D'après les nouveaux règlements qui s'appliqueront aux expositions d'armes à feu, l'organisateur ou le commanditaire de l'événement doit aviser le contrôleur des armes à feu de la province. Il faut également fournir certains renseignements pour obtenir l'autorisation de tenir une exposition d'armes à feu. Naturellement, le contrôleur des armes à feu tient compte de divers facteurs, notamment de l'emplacement; il n'est pas question par exemple qu'une exposition d'armes à feu ait lieu dans une cour d'école.

Pour ce qui est de la transaction proprement dite, quiconque vend ou achète une arme à feu doit bien sûr posséder un permis valide pour ce type d'arme à feu, et un transfert a lieu entre le vendeur et l'acheteur, ce qui nécessite l'intervention de notre centre à Miramichi. Normalement, un transfert sans complication peut se faire en temps réel. Ces transactions peuvent avoir lieu le jour même. On vérifie le registre des armes à feu pour s'assurer que la documentation est complète.

Il arrive parfois qu'il y ait des complications relativement à l'arme à feu ou à la personne qui l'achète et la transaction peut alors être renvoyée au registraire des armes à feu ou bien au contrôleur des armes à feu pour un deuxième examen, et ce processus peut être un peu plus long. La plupart du temps, les gens peuvent toutefois emporter immédiatement leur arme à feu.

**Le sénateur Stratton:** À vous entendre, l'organisation d'une exposition d'armes à feu est très simple. Un groupe de gens se présentent. Ils veulent organiser une exposition d'armes à feu et



process? You said you have to go through certain steps. Is it very complicated or is it fairly simple? The idea here is to keep the red tape down to a minimum. How difficult is it to put on a show?

Obviously there have been complaints about having to this at all if it is a legitimate organization that is putting on a show. The sale or purchase would be the fact of what is taking place. You have chosen as well to have the gun show people themselves go through hoops. Can you describe that in more detail?

**Mr. Baker:** Perhaps to ensure you get a more complete response, I will ask counsel to respond.

**Ms. Roussel:** I will not talk about the gun show regulations as they were originally drafted; I will talk about what is before you. I should just preface that by saying that in consultations, we have had quite a few submissions about the gun show regulations. I suspect we will be looking at them closely with Minister Easter.

The draft regulations require that someone wanting to sponsor a gun show would submit an application for approval to the Chief Firearms Officer of the jurisdiction. In that application, they would provide the obvious things such as a description of the organization and who we would contact. They would be asked seven days before the show is to be held for a list of exhibitors and a floor plan. They also have a duty, once the show is approved, to advise the police of the time and place of the show.

Exhibitors tend to change, as some of you probably know from attending these shows. Sometimes people turn up on the day of the show and fill an empty spot. The sponsor would be able to provide that information as it arose to the Chief Firearms Officer, or as soon as possible, which may include the day after the show in some cases. The approval process itself has two steps. The first step is filling out a generic application, and the second is providing information within seven days of the show with respect to the exhibitors and the floor plan.

**Senator Stratton:** It is not a very complicated process. How long would it take? Do you have any idea?

**Ms. Roussel:** I am not sure I can tell you. Obviously, most people will either do it in writing or on the Internet, but because these have never been implemented, I would be guessing. We are talking about a one-page form for the initial part, and then the list of exhibitors.

**Senator Stratton:** I have one final, simple question. I moved. It was an interesting scenario. I own guns and I was taking them with me. I contacted Miramichi to let them know that I was moving. They asked for my old and new addresses. I gave them that information and realized that was all they wanted to know. It

vendre ou acheter des armes à cette occasion. Comment procède-t-on? Vous avez dit qu'il faut accomplir certaines formalités. Est-ce très compliqué ou relativement simple? Le but est de réduire au minimum la paperasse. Dans quelle mesure est-ce difficile d'organiser une telle exposition?

Il y a évidemment eu des plaintes à cause de l'existence même de ces formalités, si c'est une organisation légitime qui organise l'exposition. Le fait est que l'on vend ou achète des armes dans ces occasions. Vous avez choisi également d'obliger les responsables des expositions d'armes à feu à s'occuper eux-mêmes des formalités. Pouvez-vous nous décrire cela de façon plus détaillée?

**M. Baker:** Pour m'assurer que vous ayez une réponse complète à votre question, je vais demander à l'avocate d'y répondre.

**Mme Roussel:** Je ne vous parlerai pas du règlement sur les expositions d'armes à feu tel qu'il était rédigé à l'origine; je vais vous parler de ce que vous avez sous les yeux. Je dirai en guise de préambule qu'au cours des consultations, nous avons reçu bon nombre de mémoires sur le règlement relatif aux expositions d'armes à feu. Je soupçonne que nous allons les étudier à la loupe avec le ministre Easter.

Le projet de règlement stipule que quiconque veut parrainer une exposition d'armes à feu doit présenter une demande au contrôleur des armes à feu de la province. Dans cette demande, il faut évidemment donner les coordonnées de l'organisation et des personnes-ressources. Sept jours avant la date de l'exposition, il faut donner une liste des exposants et préciser leur emplacement sur un plan. Il faut aussi, une fois que l'exposition est approuvée, aviser la police de la date et de l'adresse de l'exposition.

Les exposants changent souvent, comme vous le savez probablement si vous êtes déjà allé à de telles expositions. Parfois, des gens se présentent le jour même et prennent une place vacante. Le parrain de l'exposition doit être en mesure de fournir tout renseignement à ce sujet au contrôleur des armes à feu dès qu'un changement a lieu ou dans les plus brefs délais, parfois le lendemain de l'exposition. Le processus d'approbation comme tel comporte deux étapes. La première étape consiste à remplir un formulaire de demande, et la deuxième est de fournir sept jours avant l'exposition tous les renseignements concernant les exposants et le plan du site.

**Le sénateur Stratton:** Ce n'est pas un processus très compliqué. Combien de temps cela prendrait-il? En avez-vous une idée?

**Mme Roussel:** Je ne suis pas certaine de pouvoir vous le dire. Évidemment, la plupart des gens vont le faire par écrit ou bien sur Internet, mais comme ces mesures n'ont jamais été mises en vigueur, il me faudrait faire des conjectures. La première étape consiste en un formulaire d'une seule page, et ensuite il faut fournir la liste des exposants.

**Le sénateur Stratton:** J'ai une dernière question très simple. J'ai déménagé. C'était un scénario intéressant. Je possède des armes à feu et je les emportais avec moi. J'ai communiqué avec Miramichi pour leur faire savoir que je déménageais. Ils m'ont demandé mon ancienne adresse et ma nouvelle adresse. Je leur ai donné ce

could have been Tom, Dick or Harry on that phone saying, "Terry Stratton is moving from here to here," and I did not move at all.

How do you verify that I moved? When I spoke to them on the phone, I asked if they needed any other information or if I needed to do anything else. They told me that was it. It could have been Tom, Dick or Harry and not Terry Stratton.

**Mr. Baker:** It is an unusual case. One would normally have to provide a licence number and so on.

**Senator Stratton:** They did not ask for it. I am giving you that for information, because I was amazed. I repeated the question, twice. I said, "Do you need anything else?" No, that was it.

**Senator Comeau:** One of the issues I raised, minister, on a number of occasions, was the application form itself. I found it to be highly obtrusive and loaded with the kinds of questions I find abusive of Canadians. It asked a number of questions like, "Did you fail in a career move? Have you sought psychiatric counselling?" "Is it true that you stopped beating your spouse?" I do not think that you have the right to ask those questions. I am not sure if, in Canadian society today, a government has the right to ask such questions, no matter what reason.

However, if you think you have the right, so be it. However, I have asked on a number of occasions to have it toned down, or to at least review this application form. Who knows what has happened to all these application forms that are sitting somewhere with all those loaded questions and if the people who are looking after these files are bonded in some way so that these files do not reach the wrong lands.

Have you given consideration to revamping that form and making it less intrusive?

**Mr. Baker:** It has not come up as much recently, but I am familiar with the history.

**Senator Comeau:** They have given up.

**Mr. Baker:** This is an issue that the former privacy commissioner raised at one point. I know the Minister of Justice responded, emphasizing that the type of information being requested was, in his determination as minister, essential in order to make a proper decision on the part of the Chief Firearms Officer.

It is a question of balancing the public interest in respect to privacy with the broader public interest to ensure that our Chief Firearms Officers have that relevant information to allow them to make a proper decision.

**Senator Comeau:** Let me give you an example of what could happen with the kinds of questions asked on the form. If someone has psychiatric problems, we want them to be able to seek help. It

renseignement et je me suis rendu compte que c'était tout ce qu'ils voulaient savoir. Ça aurait pu être n'importe qui au téléphone, qui se serait fait passer pour moi et qui aurait dit: «Terry Stratton déménage de telle adresse à telle autre», alors que je n'aurais pas déménagé du tout.

Comment vérifiez-vous que j'ai bel et bien déménagé? Quand je leur ai parlé au téléphone, j'ai demandé s'il leur fallait d'autres renseignements ou si je devais remplir d'autres formalités. Ils m'ont dit que c'était tout. Ça aurait pu être Jean Untel au lieu de Terry Stratton.

**M. Baker:** C'est un cas inhabituel. Normalement, il faut donner un numéro de permis, et cetera.

**Le sénateur Stratton:** Ils ne me l'ont pas demandé. Je vous raconte cette histoire parce que j'ai été renversé. J'ai répété la question deux fois. J'ai dit: «Vous faut-il autre chose?» Non, c'était tout.

**Le sénateur Comeau:** L'une des questions que j'ai soulevées à de nombreuses reprises, monsieur le ministre, porte justement sur le formulaire de demande lui-même. Je l'ai trouvé très indiscret et rempli de questions que les Canadiens trouvent importunes. On y posait des questions du genre: «Avez-vous déjà subi un échec dans votre carrière? Avez-vous déjà reçu des soins psychiatriques? Est-il vrai que vous avez cessé de battre votre femme?» Je ne pense pas que vous ayez le droit de poser des questions pareilles. Je ne suis pas sûr que dans la société canadienne d'aujourd'hui, un gouvernement ait le droit de poser de telles questions, peu importe la raison.

Enfin, si vous pensez que vous en avez le droit, tant pis. J'ai demandé à plusieurs reprises qu'on modifie ce formulaire pour le rendre moins agressant, ou tout au moins qu'on le révise. Qui sait ce qu'il advient de tous ces formulaires de demande qui sont empilés quelque part, pleins de questions indiscrettes, et l'on se demande si les gens qui s'occupent de ces dossiers offrent toutes les garanties que ces formulaires ne tomberont pas entre de mauvaises mains.

Avez-vous envisagé de réviser ce formulaire et de le rendre moins indiscret?

**M. Baker:** La question n'est pas revenue aussi souvent ces derniers temps, mais je connais bien le dossier.

**Le sénateur Comeau:** Les gens ont renoncé.

**M. Baker:** C'est une question que l'ancien commissaire à la protection de la vie privée a soulevée à un moment donné. Je sais que le ministre de la Justice avait fait savoir à l'époque que les renseignements demandés étaient, à son avis, à titre de ministre, essentiels pour que le contrôleur des armes à feu puisse rendre une décision éclairée.

Il faut mettre dans la balance le désir du public de protéger sa vie privée et l'intérêt général qui est de permettre à nos contrôleurs des armes à feu de disposer de tous les renseignements pertinents pour leur permettre de rendre une bonne décision.

**Le sénateur Comeau:** Je vais vous donner un exemple de ce qui pourrait arriver à cause des questions qu'on pose dans ce formulaire. Si quelqu'un a des problèmes psychiatriques, nous



is a medical problem; we all recognize that. However, if it gets out that one is seeking psychiatric help, obviously it can potentially damage his or her reputation in the community and in career moves and so on. If people have to tell the government that they are seeking psychiatric help, a great number will not seek the kind of help they need until the stigma is removed from society. By having people having to put it in writing and sign their name, we are discouraging them from seeking the kind of help they might need. We should not be doing this.

It appears that you have given up on addressing the issue of the forms. If you are weighing there responses and deciding not to look at it any more because you have had only 10 requests to re-evaluate it, but if you receive 1,000 requests, then you will look at it again, I am disappointed. This is a serious issue and you should not weigh its importance on the number times it is raised. You should use your common sense. If something does not pass the smell test, work on it. I do not care what the Justice Minister thinks he needs in order to be able to prepare the forms. Do what is right; give it the smell test.

**Mr. Baker:** The point is taken, senator. There is a question with respect to whether someone has recently gone through a marital breakdown and of a relationship. We ask for that information going back two years.

I have heard representations on that. We know from the work of experts in the field that that two-year period is a very critical period with respect to the emotional stability of people undergoing that difficult period. In the opinion of the former Justice Minister and in consultations with Chief Firearms Officers who legislatively have to make those decisions and be accountable for issuing someone a firearms licence, they consider that useful information in allowing them to assess risk.

I should point out, sir, that at no point in checking a box does that automatically mean you will not get a firearms licence. That means that is a signal to the Chief Firearms Officer to have a look and perhaps do some follow-up inquiries.

**Senator Comeau:** Is there any way that the investigating people could go to the neighbourhood and speak to neighbours? Could they say that they have received a firearms application and ask whether that person has indicated that he has had a significant meltdown with his significant other and that there has been a break-up of a relationship in the past two years?

Are these the kinds of questions you would be asking neighbours, possibly the employer, in the follow-up investigation?

**Mr. Baker:** I am aware that there could be follow-up with the former spouse, which does happen on occasion. Perhaps Ms. Roussel would know if there is other follow-up.

voulons qu'il soit en mesure de demander de l'aide. C'est un problème médical; nous le reconnaissons tous. Cependant, si tout le monde apprend que la personne en question cherche à se faire soigner par un psychiatre, cela peut évidemment nuire à sa réputation au sein de sa collectivité, à sa carrière, et cetera. Si l'on est obligé de dire au gouvernement que l'on a besoin d'aide psychiatrique, une foule de gens qui auraient besoin d'aide refuseront d'en demander, tant et aussi longtemps que la société ne considérera plus une telle démarche comme stigmatisante. En obligeant les gens à mettre cela par écrit et à apposer leur signature, nous les décourageons de chercher à obtenir l'aide dont ils ont besoin. Nous ne devrions pas faire cela.

Il semble que vous ayez renoncé à régler le problème du formulaire. Si, après avoir pesé le pour et le contre, vous avez décidé de ne plus vous en occuper parce que vous avez reçu seulement dix demandes de révision, alors que vous l'auriez fait si vous aviez reçu 1 000 demandes, je suis déçu. C'est un problème grave et vous ne devriez pas en mesurer l'importance d'après le nombre de demandes que vous recevez. Vous devriez vous servir de votre bon sens. Si quelque chose échoue au test de l'odorat, il faut y voir. Je me fiche de savoir ce que le ministre de la Justice croit nécessaire dans l'élaboration des formulaires. Faites ce qu'il faut faire; est-ce que l'affaire sent mauvais, oui ou non?

**M. Baker:** Nous prenons bonne note de vos observations, sénateur. Il y a en effet une question sur les relations conjugales; on demande si le signataire a vécu une rupture conjugale au cours des deux années précédentes.

J'ai entendu des instances à ce sujet. Les experts dans ce domaine nous disent que cette période de deux ans est une période critique relativement à la stabilité affective des gens qui ont vécu une telle situation difficile. C'était l'opinion de l'ancien ministre de la Justice, après avoir consulté les contrôleurs des armes à feu qui, d'après la loi, doivent prendre ces décisions-là et en être comptables après avoir remis à quelqu'un un permis de possession d'armes à feu, qu'il s'agit là d'un renseignement utile permettant d'évaluer le risque.

Je vous signale, monsieur, que le fait de cocher une case n'entraîne pas automatiquement le refus du permis d'armes à feu. C'est simplement un signal indiquant au contrôleur des armes à feu qu'il y a lieu d'examiner la demande de plus près et peut-être de mener une enquête plus poussée.

**Le sénateur Comeau:** Est-il possible que les enquêteurs aillent interroger des voisins dans le quartier? Pourraient-ils dire qu'ils ont reçu une demande de permis d'armes à feu et demander si la personne en question a déjà dit avoir eu des démêlés avec son conjoint ou s'il y a eu rupture dans ses relations au cours des deux années précédentes?

Est-ce là le genre de questions que vous poseriez aux voisins, peut-être à l'employeur, au cours de cette enquête plus poussée?

**M. Baker:** Je sais qu'il arrive à l'occasion que l'on aille interroger l'ex-conjoint. Peut-être Mme Roussel sait-elle s'il y a un autre suivi.

**Ms. Roussel:** There is authority for follow-up generally, based on an application. A firearms officer reviewing an application has authority to speak to anyone who may be relevant to the inquiry. Having said that, when a government official, whether a firearms officer or anyone else, collects personal information, they do not have authority to disclose that. It would not be permissible, in my view, for a firearms officer to ask a neighbour if someone next door has psychiatric issues. That would not be permissible. It would be permissible to ask a neighbour for his or her opinion on the applicant.

**Senator Comeau:** You are saying that it is how the questions are worded. It comes back to my reference to the question, "Is it true that you have stopped beating your spouse? Yes or no?" I am convinced that this is highly, highly intrusive, if not illegal.

**Senator Sparrow:** The aspect of discretion by the police is worrisome. Furthermore, the Attorneys General of five of the provinces indicate that they will not prosecute.

What message is that to the people, let us say, of Saskatchewan when they say that they will not prosecute and that the police have discretion and that there is no problem? There is a problem because our people do not know what we are talking about. It arises continually that the Attorney General in Saskatchewan is not going to enforce the law at the discretion of the RCMP. We have not got much left.

**The Chairman:** Before the witness responds, Senator Gustafson wants to say something.

**Senator Gustafson:** I wanted to compliment the minister before he left. I was pleased to see that we have a minister with some common sense. I sat in the House with him. I do not think this would have happened if he had been minister, quite frankly, so I compliment you.

My concern is criminal record. We are senators and we are taking a second serious look at this situation. I predict that down the road, eight or ten years, there will be many problems with people that have criminal records.

We all know about the difficulties of clearing a record of a marijuana charge that someone did as a kid 20 years ago. A criminal record with a gun is pretty serious stuff. It is bound to happen. There must be some people who now have criminal records now because of this legislation.

**The Chairman:** Perhaps we can have a quick response to both questions.

**Mr. Easter:** Thank you for the compliment.

The aspect of discretion, Senator Sparrow, is a long-standing principle. We have said and the Minister of Justice has said that in those cases where the province is not willing to prosecute then we can.

**Mme Roussel:** À la suite d'une demande, les autorités compétentes ont le pouvoir de faire un suivi, de manière générale. Un registraire des armes à feu qui examine une demande est habilité à s'entretenir avec quiconque est susceptible de donner des renseignements pertinents à l'enquête. Cela dit, quand un fonctionnaire, que ce soit un registraire des armes à feu ou n'importe qui d'autre, recueille des renseignements personnels, il n'a pas le pouvoir de les divulguer. Il ne serait pas admissible, à mon avis, qu'un préposé aux armes à feu demande à quelqu'un si son voisin a déjà eu des problèmes psychiatriques. Cela serait inadmissible. Il serait par contre admissible de demander à quelqu'un ce qu'il pense de son voisin qui a présenté une demande.

**Le sénateur Comeau:** Vous dites que c'est ainsi que les questions sont formulées. J'en reviens à la question que j'ai évoquée tout à l'heure: «Est-il vrai que vous avez cessé de battre votre conjoint? Oui ou non?». Je suis convaincu qu'il s'agit là d'une question extrêmement indiscrete, sinon même illégale.

**Le sénateur Sparrow:** Le pouvoir discrétionnaire de la police est inquiétant. De plus, les procureurs généraux de cinq provinces ont fait savoir qu'ils n'intenteront pas de poursuites.

Quel message transmettons-nous là aux gens, par exemple, de Saskatchewan, quand on leur dit qu'on n'intentera aucune poursuite et que la police a le pouvoir discrétionnaire et qu'il n'y a aucun problème? Il y a un problème parce que personne ne sait de quoi on parle. On ne cesse d'entendre dire que le procureur général de Saskatchewan ne va pas appliquer la loi à la discrétion de la GRC. Il ne nous reste pas grand-chose.

**Le président:** Avant de laisser le témoin répondre, le sénateur Gustafson veut intervenir.

**Le sénateur Gustafson:** Je voulais féliciter le ministre avant qu'il ne parte. J'ai été content de constater que nous avons un ministre qui a un certain bon sens. J'ai siégé à la Chambre à ses côtés. Je ne pense pas que ce serait arrivé s'il avait été ministre; je vous le dis bien franchement et je vous félicite.

Ce qui me préoccupe, c'est le casier judiciaire. Nous sommes sénateurs et nous examinons cette affaire avec mûre réflexion. Je prédis qu'à l'avenir, dans huit ou dix ans, il y aura une foule de problèmes à cause des gens qui auront des casiers judiciaires.

Nous savons tous à quel point il est difficile de faire effacer un dossier à la suite d'une infraction relative à la marijuana qui date de 20 ans, quand la personne en cause était encore un enfant. Un casier judiciaire mettant en cause une arme à feu, c'est une affaire assez sérieuse. Cela ne va pas manquer d'arriver. Il doit déjà y avoir des gens qui ont des casiers judiciaires à cause de cette loi.

**Le président:** Nous pouvons peut-être entendre une brève réponse aux deux questions.

**M. Easter:** Je vous remercie pour le compliment.

Au sujet du pouvoir discrétionnaire, sénateur Sparrow, c'est un principe établi de longue date. Nous avons dit et le ministre de la Justice a dit que dans ces cas-là, si la province n'est pas disposée à intenter des poursuites, nous pouvons le faire à sa place.



However, think you will find that in nearly every instance where there are other factors involved — such as a break and enter — the provinces are in fact willing to prosecute. That, in fact, is happening.

We have tried to be pretty clear that the entire intent of the legislation is to get the guns registered and have the system work as it was intended to do. We have been trying consistently to do that.

The issue of a criminal record is a serious matter. I know that MPs and senators deal with those issues. We deal with them in my department all the time trying to get a pardon for someone who maybe have been caught for impaired driving 20 years ago and did not get a pardon. The record has not been written off and that person now runs into trouble getting across the U.S. border.

The way to prevent getting a criminal record under this legislation is register your gun. It is as simple as that. We have been doing our best to try to work with the community, because we know the opposition that was out there. The purpose of the consultations is to recognize some of the problems that are out there and try to make the system work for everyone. That is what we want to do. We want to put the past behind us and move ahead. That is what we really want to do.

Thank you, Mr. Chair. I do not know whether anyone wanted to add anything else. The officials are willing to stay, Mr. Chair.

**The Chairman:** I want to take a minute to thank you and your officials for being so accommodating to us on such short notice. Thank you very much.

If Mr. Roussel and Mr. Baker could wait for a moment, I think Senator Baker has a short question.

**Senator Baker:** I understand, and you can verify it if this is correct or not — I have already verified it — that you are getting 1,500 calls a day. These are accesses to the information on who owns guns. There are 1,500 calls a day across Canada. That is one call every 40 seconds.

Are you contemplating looking at why there are 1,500 accesses to this information a day? Have you analyzed, Ms. Roussel, the recent case law looking at different cases?

No matter what it is, it appears as if the police do a check into your system whenever they have to visit a home — that probably accounts for the 1,500 accesses a day. In many cases now, when police are called out — they may be delivering a summons to appear, it may be a domestic situation, it may any number of things that are happening — they follow a procedure whereby if you are a registered gun owner, you are treated differently than if you are not. That is the reason there are 1,500 accesses a day to your system.

Je crois toutefois que vous constaterez que dans presque chaque cas où d'autres facteurs sont en cause, par exemple un vol avec effraction, les provinces sont tout à fait disposées à intenter des poursuites. C'est effectivement ce qui se passe.

Nous avons essayé de dire assez clairement que l'objet même de la mesure législative est de faire inscrire les armes à feu dans un registre et d'obtenir que le système fonctionne tel que prévu. Nous avons constamment essayé d'obtenir cela.

La question du casier judiciaire est très sérieuse. Je sais que les députés et les sénateurs sont aux prises avec de telles questions. Nous devons constamment nous en occuper à mon ministère, essayant d'effacer le casier de gens qui ont par exemple été arrêtés il y a 20 ans pour conduite en état d'ébriété et qui n'ont pas obtenu de pardon. Le dossier n'a pas été effacé et la personne en question a maintenant des problèmes quand elle tente de franchir la frontière américaine.

Pour éviter d'avoir un casier judiciaire en application de cette loi, il faut enregistrer son arme à feu. C'est aussi simple que cela. Nous avons fait de notre mieux pour essayer de travailler avec la collectivité parce que nous savions qu'il y avait de l'opposition. Le but des consultations est de prendre connaissance des problèmes et d'essayer de faire en sorte que le système fonctionne pour tout le monde. Voilà ce que nous voulons faire. Nous voulons tourner la page, tirer un trait sur le passé et avancer résolument vers l'avenir. Voilà ce que nous voulons vraiment faire.

Merci, monsieur le président. J'ignore si quelqu'un veut ajouter quelque chose à cela. Les fonctionnaires sont disposés à rester, monsieur le président.

**Le président:** Je tiens à vous remercier, vos fonctionnaires et vous-même, d'avoir accepté de venir témoigner avec un préavis aussi court. Merci beaucoup.

Si Mme Roussel et M. Baker pouvaient rester un instant, je pense que le sénateur Baker a une brève question.

**Le sénateur Baker:** Je crois savoir, et vous pouvez vérifier si ce chiffre est exact — je l'ai déjà vérifié — que vous recevez 1 500 appels par jour. Ce sont des gens qui veulent se renseigner sur l'identité des propriétaires d'armes à feu. Il y a 1 500 appels par jour dans l'ensemble du Canada. Cela fait un appel toutes les 40 secondes.

Envisagez-vous d'examiner pourquoi il y a 1 500 personnes par jour qui veulent avoir accès à ces données? Avez-vous analysé, madame Roussel, la jurisprudence récente dans différentes affaires?

On ne sait pas exactement de quoi il retourne, mais il semble que la police fasse une vérification dans votre système à chaque fois qu'elle doit se rendre chez quelqu'un, ce qui explique probablement ces 1 500 appels par jour. Bien souvent, quand la police doit effectuer une démarche quelconque, que ce soit pour aller porter une assignation à comparaître, ou pour intervenir dans une querelle conjugale, en fait pour n'importe quelle raison, elle applique une procédure rigoureuse, à savoir qu'un propriétaire d'armes à feu enregistrées est traité différemment des autres personnes. C'est la raison pour laquelle on fait 1 500 démarches par jour pour avoir accès à votre système.

Have you analyzed that? Do you have anything to tell the committee as far as that is concerned?

**Mr. Baker:** My understanding is that certainly the access is largely by police for the reasons you have set out. In respect of the assertion that a registered gun owner would be treated differently from someone who is not in the system, my understanding is police — on any domestic call, or any call, period — exercise prudence, because they have to take the necessary precautions at all times.

The registry can provide them with some additional information in their pursuit of a domestic call or whatever. We are aware of cases where the information the registry provided did prompt the police to do further work and identify additional firearms on the premises that they did not initially see in their first scan of the place.

As to your other question as to the extent that we analyze the 1,500 accesses a day — and I should point out that is an average, of course, it goes up and down — we do not perhaps as much as we could and should. This is something we want to turn our attention to when we get some of the bigger operational requirements behind us.

**Senator Baker:** In your case that you brought up, Mr. Baker, the question becomes, was there a warrant to search the home for the gun? Ms. Roussel, do you notice that in much of the case law? You need a warrant if you are going to bring a charge for non-registration of guns — if the police entered a home and picked up a gun — is not that correct, Ms. Roussel?

**Ms. Roussel:** I guess it depends on the circumstances. If the police go somewhere looking for someone committing an offence of possession of an unregistered firearm, I would certainly agree that they need a warrant, presuming there is no immediate danger.

**Senator Baker:** Mr. Baker said where they go for some other reason and then discover there is, in fact, an unregistered gun.

**Ms. Roussel:** The reality is that they may enter a home for any number of reasons. For example, under exigent circumstances, they could enter a home legitimately for some purpose other than firearms and then find there are firearms. You have to appreciate that I do not provide advice to the police, so I am not in a position to analyze what happens in the field.

**Senator Baker:** You should, though, be looking at why there are 1,500 accesses a day to your computer files. Certainly, once every 40 seconds — I think that you should perhaps look at that and probably ask the police forces what their protocol is for use of this information.

Avez-vous analysé cela? Avez-vous quelque chose à dire au comité à ce sujet?

**M. Baker:** À ma connaissance, ces appels sont essentiellement le fait de la police, pour les raisons que vous avez exposées. Quant à savoir si un propriétaire d'armes à feu enregistrées est traité différemment de quelqu'un d'autre, je crois savoir que la police, dès qu'elle doit intervenir, que ce soit à cause d'une querelle familiale ou pour n'importe quelle raison, fait preuve de prudence, parce qu'il faut toujours, en tout temps, prendre les précautions nécessaires.

Le registre donne aux policiers une information complémentaire quand ils doivent intervenir dans une situation quelconque. Nous connaissons des cas où l'information fournie par le registre a incité la police à effectuer d'autres démarches, ce qui a permis d'identifier sur les lieux des armes à feu supplémentaires qui n'avaient pas été décelées la première fois qu'ils avaient fouillé l'endroit.

Quant à votre autre question, à savoir dans quelle mesure nous analysons ces 1 500 appels par jour — je signale en passant que c'est une moyenne et que le nombre fluctue — nous ne le faisons peut-être pas autant que nous le devrions. Nous comptons nous en occuper dès que nous aurons réglé certains dossiers opérationnels plus importants.

**Le sénateur Baker:** Dans le cas que vous avez évoqué, monsieur Baker, la question qui se pose est de savoir si l'on avait un mandat pour perquisitionner la maison à la recherche d'armes à feu? Madame Roussel, avez-vous remarqué cela dans la jurisprudence? Il faut un mandat si vous voulez porter une accusation de possession d'armes à feu non enregistrées, c'est-à-dire si la police pénètre dans une maison et s'empare d'une arme à feu, n'est-ce pas, madame Roussel?

**Mme Roussel:** Cela dépend des circonstances. Si la police se rend quelque part à la recherche d'une personne qui a commis une infraction de possession d'une arme à feu non enregistrée, je conviens qu'il lui faut un mandat, absolument, en supposant qu'il n'y ait aucun danger immédiat.

**Le sénateur Baker:** M. Baker a évoqué un cas où la police intervenait pour une autre raison quelconque et découvrirait par la suite qu'il y avait une arme à feu non enregistrée.

**Mme Roussel:** La réalité est que la police peut entrer dans une maison pour n'importe quelle raison. Par exemple, dans certaines circonstances qui l'exigent, elle peut entrer quelque part légitimement pour une raison autre que la recherche d'armes à feu, pour découvrir une fois sur place qu'il y a des armes à feu. Vous devez comprendre que je ne suis pas chargée de donner des conseils à la police et je ne suis donc pas en mesure d'analyser ce qui se passe sur le terrain.

**Le sénateur Baker:** Vous devriez pourtant examiner pourquoi il y a chaque jour 1 500 demandes d'accès à vos dossiers informatiques. Chose certaine, à toutes les 40 secondes, il me semble que vous devriez peut-être vous interroger à ce sujet et probablement demander aux services de police quel est leur protocole pour l'utilisation de cette information.



On that same note, a senator just walked through the door and he wants to ask one question. Is it true you have a group of regulations concerning the Aboriginal peoples? They are not in this package of 15 that you are now presenting, but do you have a group of regulations that are under consideration for the Aboriginal peoples?

**Ms. Roussel:** There are regulations called the Aboriginal Peoples of Canada Adaptation Regulations. They are not in the group of 15. At this point, there are no amendments suggested to them.

I should say — and I know that a number of honourable senators know — that there is ongoing litigation with a number of Aboriginal groups. Certainly, from the standpoint of those regulations, it is much more prudent to see what happens with the litigation and then, if need be, go into the regulations or amend anything that may or may not need to be amended as a result of the litigation. This is not a particularly easy time to make amendments, without knowing how the courts will look at the more fundamental issue of treaty rights and how the Firearms Act impacts them in general.

**Senator Stratton:** There is an internal Justice report on the firearms program, citing that there are major weaknesses in the ability of the registry to provide crucial information to firearms officers and police. For example, there is unreliable information in the massive database that is supposed to tip police; and the RCMP concern about privacy rights is delaying or preventing access by firearms officials to the information they need to judge whether a person should be issued gun licences. Do you want to comment on that report?

**Mr. Baker:** In respect of the data weaknesses in the registration system, I believe that refers to the fact that nearly 6.7 million firearms have been registered into the system and many of those arrived in a very short period of time. The effort to get them registered and issue registration certificates meant that there were limitations on the amount of review that could be undertaken with respect to the information that was submitted. We acknowledge that some of the registration information is incomplete or inaccurate.

It is certainly our intention, as the opportunity presents itself, to improve the quality of that information. At the end of the day, registering a firearm is only good to the extent that the information can allow you to associate it with the actual firearm.

The other item refers to access of our chief firearms officers to information in the CPIC database. They do have access, and we work through the RCMP to ensure that our officers are able to have the information necessary to do their job.

**Senator Stratton:** What is CPIC?

**Mr. Baker:** Canadian Police Information Centre. This is the database.

Dans la même veine, un sénateur qui vient de partir m'a demandé de poser une question. Est-il vrai que vous avez des règlements sur les Autochtones? Ils ne se trouvent pas dans cette trousse de 15 que vous nous présentez maintenant, mais envisagez-vous d'adopter des règlements concernant les Autochtones?

**Mme Roussel:** Il y a des règlements intitulés Règlements sur l'adaptation des peuples autochtones du Canada. Ils ne se trouvent pas dans le groupe de 15. Pour l'instant, on ne propose pas d'y apporter des modifications.

Je dois dire — et je sais que bon nombre d'honorables sénateurs le savent — qu'il y a des litiges en instance avec un certain nombre de groupes autochtones. Chose certaine, pour ce qui est de ces règlements, il est beaucoup plus prudent d'attendre de voir quelle sera l'issue des litiges et ensuite, au besoin, on pourra apporter les modifications requises à la suite du litige. Le moment n'est pas bien choisi pour faire des modifications, sans savoir comment les tribunaux se prononceront sur la question fondamentale des droits issus des traités et sur les répercussions de la Loi sur les armes à feu pour les Autochtones.

**Le sénateur Stratton:** Il y a un rapport interne de la Justice sur le programme des armes à feu, dans lequel on dit que le registre comporte d'importantes faiblesses pour ce qui est de donner des renseignements cruciaux aux agents de police et aux responsables des armes à feu. Par exemple, la base de données qui est censée servir d'outil à la police renferme des renseignements qui ne sont pas fiables; et les réserves de la GRC au sujet du droit à la vie privée retardent ou empêchent les responsables des armes à feu d'avoir accès aux renseignements dont ils ont besoin pour juger s'il y a lieu de remettre un permis d'armes à feu à une personne. Voulez-vous commenter ce rapport?

**M. Baker:** Au sujet des faiblesses des données qui figurent dans le système d'enregistrement, je crois que cela fait allusion au fait que près de 6,7 millions d'armes à feu ont été inscrites en très peu de temps. L'effort déployé pour inscrire toutes ces armes et remettre des certificats d'enregistrement a limité la portée de l'examen qu'il était possible de faire pour vérifier l'information remise. Nous reconnaissons que certains renseignements donnés au moment de l'enregistrement sont incomplets ou inexacts.

Nous avons assurément l'intention, à la première occasion, d'améliorer la qualité de cette information. Au bout du compte, l'inscription d'une arme à feu n'est valable que dans la mesure où les renseignements fournis permettent de faire le lien entre ces renseignements et l'arme à feu comme telle.

Vous avez aussi parlé de l'accès, par les contrôleurs des armes à feu, aux renseignements qui figurent dans la base de données du CIPC. Ils y ont accès et nous travaillons de concert avec la GRC pour nous assurer que nos agents disposent de toute l'information nécessaire pour faire leur travail.

**Le sénateur Stratton:** Qu'est-ce que le CIPC?

**M. Baker:** Le Centre d'information policière du Canada. C'est la base de données.

**Senator Watt:** I have a couple of short questions. First, I was involved with trying to arrive with adaptation programs in the early years. We had developed what we consider a reasonable solution to get us out of the bind — that is, the North and the south, in regards to the application program you just mentioned.

It has been a long time, but if my memory is correct, three or four items were left hanging. We could not agree; we were in the midst of trying to come up with a solution, but that never happened. Is there still an opportunity — aside from the court — to arrive at a solution politically, through the negotiations? Is that still possible?

**Mr. Baker:** Again, the litigation is proceeding, and we will take our instruction from the courts when and if the time comes.

**Senator Watt:** I do not think the Innu are in the litigation. I think the litigation you mentioned is the First Nations.

**Ms. Roussel:** Yes.

**Senator Watt:** I do not think we have gone to the courts. Oh yes, we have — we have one.

**Mr. Baker:** We have a few initiatives underway with different Aboriginal groups to try to find a way to make the administration of the program more suitable for their particular needs. For instance, we have hired a First Nations firearms officer to work in the west and the territories to help in that regard. We are certainly open, and we are working with the AFN and other groups right now, to come up with administrative solutions that respect the exigencies of the law, while being more sensitive to the particular needs of First Nations and Aboriginal communities.

**Senator Watt:** Mr. Chairman, I do not think there is any way to enter into negotiations because the litigation is on. I just remembered now that Nunavut won the first round, if I remember correctly.

The other question is, what about those people who have not received their permits yet?

**Mr. Baker:** Do you mean First Nations people?

**Senator Watt:** Yes. In the Arctic, there are many people who have not received their permit. They applied the first day and they have still not received them. The permits got lost. What do we do with those people? Are they criminals now?

**Mr. Baker:** There could be a number of variations on what you have just said. If it is a case where they have taken the steps to comply with the law but for whatever reason they have yet to receive their permit or there has been some complication, I would encourage them to contact the Firearms Centre through the 1-800 number. You do not have to wait an hour any longer.

**Le sénateur Watt:** J'ai deux brèves questions. Premièrement, j'ai participé aux efforts visant à élaborer des programmes d'adaptation au cours des premières années. Nous avons mis au point ce qui nous semblait une solution raisonnable pour nous dépêtrer de la situation, je veux dire en ce qui a trait au Grand Nord et au Sud, relativement aux programmes d'application que vous venez d'évoquer.

Cela fait longtemps, mais si ma mémoire est fidèle, trois ou quatre points restaient en suspens. Nous n'arrivions pas à nous entendre; nous étions encore en train de chercher une solution, mais cela n'est jamais arrivé. Est-il encore possible — à part en s'adressant aux tribunaux — d'en arriver à une solution politique, au moyen de négociations? Est-ce encore possible?

**M. Baker:** Je répète que le litige est en instance et nous prendrons nos instructions des tribunaux le moment venu, le cas échéant.

**Le sénateur Watt:** Je ne pense pas que les Innus soient visés par le litige. Je pense que le litige que vous avez évoqué concerne les Premières nations.

**Mme Roussel:** Oui.

**Le sénateur Watt:** Je ne pense pas que nous nous soyons adressés aux tribunaux. Oh, oui, nous l'avons fait — nous avons un litige.

**M. Baker:** Nous avons quelques initiatives en cours avec différents groupes autochtones pour essayer de rendre l'administration du programme mieux adaptée à leurs besoins particuliers. Par exemple nous avons embauché un préposé aux armes à feu des Premières nations pour nous aider à cet égard dans l'Ouest et dans les Territoires. Nous sommes certainement ouverts, et nous travaillons avec l'APN et d'autres groupes afin d'en arriver à des solutions administratives qui respecteraient les exigences de la loi, tout en étant plus sensibles aux besoins particuliers des Premières nations et des communautés autochtones.

**Le sénateur Watt:** Monsieur le président, je ne pense pas qu'il soit possible d'entreprendre des négociations parce que le litige est en instance. Je viens de me rappeler que le Nunavut a remporté la première ronde, si je me rappelle bien.

L'autre question est celle-ci: Qu'en est-il des gens qui n'ont pas encore reçu leur permis?

**M. Baker:** Vous voulez dire des gens des Premières nations?

**Le sénateur Watt:** Oui. Dans l'Arctique, il y a beaucoup de gens qui n'ont pas reçu leur permis. Ils ont présenté leur demande dès le premier jour et n'ont toujours rien reçu. Le permis s'est perdu. Que faisons-nous de ces gens-là? Sont-ils maintenant des criminels?

**M. Baker:** La situation que vous venez de décrire pourrait comporter de nombreuses variantes. S'ils ont pris les mesures voulues pour se conformer à la loi mais que, pour une raison quelconque, ils n'ont pas encore reçu leur permis ou s'il y a eu une complication quelconque, je les encouragerais à communiquer avec le Centre des armes à feu en composant le numéro 1-800. Il n'est plus nécessaire d'attendre une heure.



**Senator Watt:** They do not answer.

**Mr. Baker:** If it is an administrative problem, we will have to deal with each of those on a one-off basis. If someone has not got a permit because they have chosen not to get licensed or to register their firearm, as the minister said, anyone can come forward and we will help them in any way we can.

**Senator Watt:** Some are worried now as to why they did not get their permits. Perhaps the permit got lost. Some of them have even paid three times in an effort to comply with the law, and they are still waiting.

**Mr. Baker:** We would deal with each of those one-off. If anyone paid more than once, we would refund that money without question.

**The Chairman:** I wish to thank you, Ms. Roussel and Mr. Baker, for your time during our deliberations. You have been helpful to us. We very much appreciate it.

I should now like to introduce Ms. Wendy Cukier from the Coalition for Gun Control.

**Ms. Wendy Cukier, President, Coalition for Gun Control:** I appreciate your making time to hear from some witnesses. I would appreciate if copies of my brief could be quickly circulated because there are some exhibits to which I wish to refer.

I very much appreciate the opportunity to appear before you again. I know that your legislative agenda is very packed. There are only a few of the regulations that I wanted to address specifically, but in light of some of the discussion that arose with the previous witnesses I will take the liberty of flagging a few other issues.

Since we last met, there has been significant progress in addressing many of the cost and management issues that were raised by the Auditor General's report, and Bill C-10A, which, of course, has been passed, and the measures designed to streamline processes and cut costs were delayed for quite some time. We are quite anxious for the regulations to be implemented to reduce the financial burden of the program. At the same time, we are obviously concerned that we get it right.

I should mention that for those of you whom I have not previously met, the Coalition for Gun Control is an alliance of 300 organizations. My comments today reflect the concerns of groups that include the Canadian Association of Chiefs of Police, the Canadian Federation of University Women, the Canadian Public Health Association, the Canadian Criminal Justice Association, the Church Council on Justice and Corrections, the Canadian Association of Emergency Physicians, the Canadian Resource Centre for Victims of Crime, the Alberta Centre for Injury Prevention, the Centre de prévention du suicide du Québec, and Physicians for Global Survival. These groups are among a number of coalition supporters who have participated in the consultations and have provided specific feedback on the

**Le sénateur Watt:** Ça ne répond pas.

**M. Baker:** Si c'est un problème administratif il faudra les examiner au cas par cas. Si quelqu'un n'a pas eu de permis parce qu'il a choisi de ne pas obtenir de permis ni enregistrer son arme à feu, comme le ministre l'a dit, n'importe qui peut se présenter et nous ferons tout notre possible pour l'aider.

**Le sénateur Watt:** Certains s'inquiètent maintenant et se demandent pourquoi ils n'ont pas eu leur permis. Peut-être que le permis s'est perdu. Certains ont même payé trois fois, dans un effort pour se conformer à la loi, et ils attendent toujours.

**M. Baker:** Nous examinerons chaque cas séparément. Si quelqu'un a payé plus d'une fois, nous rembourserons sans condition.

**Le président:** Je veux vous remercier, madame Roussel et monsieur Baker, pour le temps que vous avez bien voulu consacrer à nos délibérations. Vous nous avez été utiles. Nous vous en sommes reconnaissants.

Je vous présente maintenant Mme Wendy Cukier, de la Coalition pour le contrôle des armes à feu.

**Mme Wendy Cukier, présidente, Coalition pour le contrôle des armes à feu:** Je vous remercie de prendre le temps d'entendre des témoins. J'apprécierais que l'on distribue rapidement des exemplaires de mon mémoire, parce qu'il renferme des tableaux auxquels je vais me reporter.

Je vous remercie beaucoup de me donner de nouveau l'occasion de témoigner devant vous. Je sais que votre ordre du jour législatif est très chargé. Je voulais aborder seulement certains règlements en particulier, mais à la lumière de la discussion avec les témoins précédents, je vais prendre la liberté de vous signaler quelques autres questions.

Depuis la dernière fois que nous nous sommes rencontrés, des progrès considérables ont été accomplis pour régler bon nombre des problèmes de coût et de gestion qui ont été soulevés dans le rapport du vérificateur général; par ailleurs, le projet de loi C-10A a bien sûr été adopté, et les mesures conçues pour simplifier la procédure et réduire les coûts ont été retardées très longtemps. Nous avons très hâte que l'on mette en oeuvre le règlement afin de réduire le fardeau financier du programme. En même temps, nous voulons évidemment nous assurer de bien faire les choses.

Pour ceux d'entre vous que je n'ai pas déjà rencontrés, je précise que la Coalition pour le contrôle des armes à feu est une alliance de 300 organisations. Mes observations d'aujourd'hui reflètent les préoccupations de groupes, notamment l'Association canadienne des chefs de police, la Fédération canadienne des femmes universitaires, l'Association canadienne de santé publique, l'Association canadienne de justice pénale, le Conseil des églises pour la justice et la criminologie, l'Association canadienne des médecins d'urgence, le Centre canadien de ressources pour les victimes de crime, le Alberta Centre for Injury Prevention, le Centre de prévention du suicide du Québec, et les Médecins pour la survie mondiale. Tous ces groupes et beaucoup d'autres appuient la coalition et ont participé aux

regulations, along with a number of experts in injury prevention, in domestic violence and in suicide prevention, as well as crime prevention.

It is important to underscore — particularly in light of some of the earlier comments — that representatives from remote communities, physicians, police, suicide prevention experts, underscored the importance of this legislation for safety in their communities. The terrible irony, of course, is that while the places that have higher rates of firearms ownership have higher rates of opposition to the legislation, they also, regrettably, have higher rates of firearms death.

The issues that I want to specifically address include verification, the forms and screening processes. It is important to revisit some of the principles that underlie the screening processes. I also think it is important to flag the import-export controls and marketing. Then I would like to make some final comments.

In terms of the verification issue, there is a proposed amendment in the regulations that suggests that firearms will no longer have to be verified necessarily on transfer between individuals if the existing registration certificate indicates that the information has already been verified — that makes sense — or, in the case of transfer between individuals, the information contained in the firearms registry is complete and accurate. With respect, we suggest that there is really no way to confirm that the information in the firearms registry is accurate without verification.

In the past, when the RCMP ran the restricted weapons registration system, every single firearm that had been registered in recent history had been inspected physically and the information that was contained on the registration certificate had been checked against the firearm itself. Because of the need to register a high volume of firearms — six million — it was agreed that people could self-report the information. Individual gun owners could look at their firearms and, to the best of their ability, complete the registration form. However, it was understood that when those firearms were sold or transferred, that information would be verified, not necessarily by the police but by a licensed verifier. In respect of one of the questions that was raised about the accuracy of the database, that measure was put in place to ensure that the registration information would be accurate over time.

One of the key issues, when you look at information systems, is the integrity of the data. That was the arrangement. We have a concern that the proposed regulations make that optional, essentially, when it is a transfer between individuals.

consultations et ont donné leur avis sur le règlement proposé, de même que bon nombre d'experts en prévention des blessures, en violence familiale et en prévention du suicide, et aussi des experts en prévention du crime.

Il est important de faire ressortir — surtout à la lumière de certains commentaires formulés tout à l'heure — que des représentants de localités éloignées, des médecins, des policiers, des experts en prévention du suicide ont tous insisté sur l'importance de cette loi pour assurer la sécurité dans leur collectivité. C'est bien sûr un terrible paradoxe que les endroits où l'on compte la plus forte proportion de propriétaires d'armes à feu s'opposent plus fortement à la loi, mais c'est également là, chose regrettable, que l'on trouve les taux les plus élevés de décès causés par les armes à feu.

Les questions que je veux aborder plus précisément sont la vérification, les formulaires et le processus d'examen. Il est important de revenir sur certains principes qui sous-tendent le processus d'examen. Je trouve qu'il est également important de signaler les contrôles à l'import-export et à la vente. Ensuite, je ferai des observations en conclusion.

Au sujet de la vérification, il y a une proposition d'amendement du règlement qui laisse croire que les armes à feu ne feront plus nécessairement l'objet d'une vérification au moment du transfert entre personnes si le certificat d'enregistrement existant indique que l'information a déjà été vérifiée, ce qui est logique, ou bien, dans le cas de transferts entre personnes, si l'information consignée au registre des armes à feu est complète et exacte. Nous osons faire remarquer qu'il n'y a vraiment aucune manière de confirmer que l'information consignée dans le registre des armes à feu est exacte, en l'absence de vérification.

Dans le passé, quand la GRC dirigeait le système d'enregistrement des armes à utilisation restreinte, chaque arme à feu qui avait été enregistrée récemment était inspectée physiquement et l'information consignée sur le certificat d'enregistrement était vérifiée et comparée à l'arme à feu elle-même. Comme il faut enregistrer un très grand nombre d'armes — six millions —, il a été convenu que les gens pourraient fournir eux-mêmes l'information. Chaque propriétaire d'armes à feu pouvait examiner ses armes et, au meilleur de ses connaissances, remplir le formulaire d'enregistrement. Cependant, il était entendu que lorsque ces armes à feu étaient vendues ou transférées, cette information serait vérifiée, pas nécessairement par la police, mais par un vérificateur accrédité. Pour répondre à l'une des questions qui a été posée au sujet de l'exactitude de la base de données, cette mesure avait été mise en place pour s'assurer que l'information de l'enregistrement demeurerait exacte avec le temps.

L'une des questions clés, quand on examine des systèmes d'information, c'est l'intégrité des données. Tel était l'arrangement. Nous craignons que le règlement proposé ne rende essentiellement optionnelle cette vérification au moment du transfert entre personnes.



I think we can say with a high level of confidence that the police are extremely concerned that this will undermine the integrity of the information in the registry. It is a significant and important change that should be made before these regulations are finalized.

Another issue that I want to raise relates to the forms and the screening processes. The regulations do not actually specify the forms; they simply identify some of the screening that will be conducted both for initial applications and for renewals. I was quite surprised to hear some of the comments with respect to concerns about the screening on the forms. Certainly, some of you around the table will remember that in 1991, when Bill C-17 was passed, one of the things that it did to improve public safety was to dramatically increase the screening required for the firearms acquisition certificate.

Those of you who are interested in this matter of screening might do well to have a look at what that application form looked like. It was eight pages long and it asked many, many more detailed questions than we see on the current licence application.

That form was developed after detailed consultation with suicide prevention experts, domestic violence experts, and those who understand how to identify risk factors. Much attention was paid to the formulating of the question and also the process whereby references would review the questions and sign on them. While it has been suggested that some of those questions may appear to be obtrusive, the risks of firearm violence are also intrusive. The changes to the law introduced in 1991 were the start of the effort to strengthen the screening process.

If you compared the forms for the firearms acquisition certificate, which were released in 1993, with the form that is currently in place, for either the licence application or the renewal, you would see that the current form is significantly simpler and significantly streamlined from what was put in place by Kim Campbell.

I had not intended to address the storage requirements but I think it is important to flag that the safe storage regulations were introduced following Bill C-17, which passed in 1991. The safe storage regulations were introduced in 1993. They were intended to respond specifically to concerns about public safety and concerns that were raised, especially by police, who said that the existing provisions were not precise enough to allow them to actually be enforced. It was a demand from the police to improve the storage requirements.

The evidence of recent years is that there are some areas where the licensing process could be strengthened. One of the concerns raised when the law was initially crafted was that a licensed gun owner could live in the same residence as someone who was prohibited from owning firearms or a considered a risk for a

Je pense pouvoir dire sans trop de risque de me tromper que la police est extrêmement inquiète et qu'elle craint que cela va saper l'intégrité de l'information consignée au registre. C'est un changement important qu'il faudrait apporter avant de mettre en oeuvre ce règlement.

Une autre question que je veux aborder concerne les formulaires et le processus d'examen. Les formulaires comme tels ne sont pas décrits dans le règlement; on y dit simplement que des examens seront effectués au moment des demandes initiales et des renouvellements. J'ai été très étonnée d'entendre certains commentaires au sujet de l'examen des formulaires. Chose certaine, certains d'entre vous autour de la table se rappelleront qu'en 1991, quand le projet de loi C-17 a été adopté, il a notamment renforcé la sécurité publique en resserrant considérablement l'examen nécessaire pour l'obtention d'un certificat d'acquisition d'armes à feu.

Ceux d'entre vous qui s'intéressent à cette affaire de l'examen feraient bien de jeter un coup d'oeil à ce formulaire. Il avait huit pages de long et l'on y posait de très nombreuses questions plus détaillées que celles qui figurent sur l'actuel formulaire de demande de permis.

Ce formulaire a été établi après une consultation poussée auprès d'experts en prévention du suicide et en violence familiale et de gens qui savent identifier les facteurs de risque. On avait accordé beaucoup d'attention à la formulation de la question et aussi au processus par lequel les personnes désignées comme référence passeraient en revue les questions et apposeraient leur signature. D'aucuns ont dit que certaines de ces questions peuvent sembler indiscrettes, mais les risques de violence causés par les armes à feu sont également importuns. Les changements à la loi introduits en 1991 étaient le début de l'effort visant à renforcer le processus d'examen.

Si vous comparez le formulaire pour l'obtention du certificat d'acquisition d'armes à feu, qui date de 1993, et le formulaire qui est actuellement en place, que ce soit pour la demande de permis ou le renouvellement, vous verrez que le formulaire actuel est beaucoup plus simple par rapport à celui qui avait été mis en place par Kim Campbell.

Je n'avais pas l'intention d'aborder la question des exigences relatives à l'entreposage, mais je trouve important de signaler que le règlement sur l'entreposage sécuritaire a été introduit à la suite du projet de loi C-17 qui a été adopté en 1991. Le règlement sur l'entreposage sécuritaire a été introduit en 1993. Il visait à répondre spécifiquement aux préoccupations en matière de sécurité publique et à celles qui avaient été soulevées, en particulier par la police, qui avait déclaré que les dispositions existantes n'étaient pas suffisamment précises pour leur permettre d'en assurer l'application. C'est à la demande de la police que l'on a renforcé les exigences en matière d'entreposage.

La preuve recueillie ces dernières années indique que le processus d'obtention du permis pourrait être renforcé à certains égards. L'une des préoccupations qui ont été soulevées au moment de la rédaction de la loi était qu'un propriétaire d'armes à feu enregistrées pouvait habiter dans la même résidence

variety of reasons. In Quebec, the *Boucher* case underscored this because he was prohibited from owning firearms but his partner had access to them.

It is important to remember that the power that the firearms officer has was made a reverse onus. The firearms officer has the power to refuse a firearms licence in any case where, in his or her opinion, there is a risk to the individual or to another person. That is critically important. That was done with a great deal of thought in 1991. We would see it as a terrible retreat.

There is strong evidence to suggest that the approach that has been taken is working.

The import/export controls in marking, as written in the regulations, we would strongly support. We would be concerned about any changes being made to these regulations without very careful thought because these regulations bring us in line with our international obligations under both the Organization of American States' The Inter-American Convention against the Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms, Ammunition, Explosives and Related Materials, as well as the United Nations Convention against Transnational Organized Crime.

From the international perspective, one of the things that is also worth underscoring — particularly given that some of you have an interest in human rights — is that recently the UN Special Rapporteur on Human Rights has said that countries that fail to protect their citizens from firearms violence may be failing under their obligations under international human rights law.

I want to conclude with just a couple of points that I hope will address some of the issues raised around the table before I began.

There is no question that good public policy should not be driven by polls, but I think a lot has been made of the fact that 50 per cent of firearms owners say that they object to the law. We must remember that, in spite of that, 90 per cent have obtained licences and 80 per cent of their guns are registered. It is also worth noting, particularly given the current audience, that, while only 50 per cent of gun owners support the law, 77 per cent of people who live with gun owners support the law. It is important that we not forget their interests when we are looking at these issues.

I also want to close by saying that it is premature to evaluate the impact of either Kim Campbell's legislation or the legislation that was passed in 1995. However, if you look at the data that has been brought forward by the experts in crime prevention and suicide prevention, there is a strong indication that we are in fact proceeding along the right path.

I should like to draw your attention to some of the graphs that I have included in appendix one. You will see that while handgun murders in Canada have remained relatively constant largely

qu'une personne frappée par l'interdiction de posséder des armes à feu ou considérée comme une personne à risque pour diverses raisons. Au Québec, l'affaire *Boucher* a fait ressortir ce problème parce qu'il lui était interdit de posséder des armes à feu, mais son partenaire y avait accès.

Il est important de se rappeler que le pouvoir conféré au contrôleur des armes à feu inverse le fardeau de la preuve. En effet, il a le pouvoir de refuser d'émettre un permis d'armes à feu s'il existe à son avis un risque pour la personne ou une autre personne. C'est d'une importance cruciale. Cela a été fait après mûre réflexion en 1991. À nos yeux, c'est là un recul épouvantable.

Tout indique que l'approche qui avait été adoptée fonctionne bien.

Le contrôle des importations et des exportations, tel que formulé dans le règlement, nous l'appuyons énergiquement. Nous serions très préoccupés si l'on apportait le moindre changement à ce règlement sans y avoir mûrement réfléchi, parce qu'il nous aligne sur nos obligations internationales aux termes de la Convention inter-américaine contre la fabrication illicite et le trafic des armes à feu, des munitions, des explosifs et des autres matières connexes, promulguée sous l'égide de l'Organisation des États américains, et aussi de la Convention des Nations Unies contre le crime organisé transnational.

Du point de vue international, il vaut également la peine de faire remarquer, surtout que certains d'entre vous s'intéressent aux droits de la personne, que récemment, le rapporteur spécial de l'ONU sur les droits de la personne a dit que les pays qui ne protègent pas leurs citoyens contre la violence perpétrée à l'aide d'armes à feu sont peut-être en violation de leurs obligations aux termes du droit international relativement aux droits humains.

En conclusion, je veux faire quelques observations qui, je l'espère, répondront aux questions soulevées autour de la table avant mon intervention.

Il n'y a aucun doute que la conduite des affaires publiques ne doit pas être dictée par les sondages, mais je pense que l'on a pourtant fait beaucoup de cas du fait que 50 p. 100 des propriétaires d'armes à feu disent qu'ils sont contre la loi. Nous devons nous rappeler qu'en dépit de cela, 90 p. 100 d'entre eux ont obtenu un permis et que 80 p. 100 de leurs armes sont enregistrées. Il vaut également la peine de signaler, surtout devant cette audience, que si seulement 50 p. 100 des propriétaires d'armes à feu appuient la loi, 77 p. 100 des gens qui vivent avec les propriétaires d'armes à feu appuient la loi. Il est important de ne pas oublier leurs intérêts quand on examine ces questions.

Je veux aussi dire en terminant qu'il est prématuré d'évaluer l'impact de la loi de Kim Campbell ou de la loi qui a été adoptée en 1995. Cependant, si vous examinez les données qui ont été présentées par les experts en prévention du crime et en prévention du suicide, on constate que tout indique que nous sommes en fait sur la bonne voie.

Je voudrais attirer votre attention sur certains graphiques qui figurent à l'annexe 1 de mon mémoire. Vous verrez que si le nombre de meurtres perpétrés à l'aide d'armes de poing au



because handgun murders are fuelled by the illegal import of handguns from the United States — which is why we are concerned about the illicit trade internationally — murders from rifles and shotguns have plummeted. While there are many factors that affect homicide, the difference with what is happening with murders involving long guns versus stabbing, shootings with handguns, strangulation, et cetera, does suggest that the law is having an impact.

Even in a city like Toronto — where we hear a lot about the epidemic of gun violence — the data shows that handgun murders in Toronto are flat.

I should like to turn your attention to the graphs illustrating the rate of firearms deaths in Canada. The first time I appeared before the Senate was in 1991. In that year, 1,444 Canadians were killed with guns. In the last year for which we have data, it is it under 1,000. That is significant. It is not just due to the firearms legislation; but it is certainly true that the firearms legislation has been a factor.

Firearms robberies in Canada have fallen significantly. The latest Statistics Canada report indicates that while firearms robberies have dropped drastically, other robberies have not.

There are a number of people around the table who have been discussing this issue for as long as I have — which is coming up to 13 years. It is important to underscore that people come and go and people forget what has been said and what has been argued in the past, but the evidence is pretty clear that we are on the right path. I am concerned that there is too much emphasis on cost cutting or on accommodating concerns of the opponents of the legislation, which are not justified — I am not talking about concerns that can be accommodated without jeopardizing public safety. At the end of the day, the priority must be on public safety. I think it is very clear that we are making progress.

**The Chairman:** Thank you very much, Ms. Cukier. Before we go to questions, I will ask Mr. Butts to join us at the table. He has a brief presentation. Following his presentation, we will move to questions to both Ms. Cukier and Mr. Butts.

**Mr. Wally Butts, National Vice-President, Communications, National Firearms Association:** Mr. Chairman, the National Firearms Association is pleased to be here. We have been here before. I have basically two presentations here: My opening remarks and I have provided a copy of the Bill C-10A regulations and the users group and firearms representations for comparison.

Canada est demeuré relativement constant, en grande partie parce que le nombre de ces meurtres est grossi par l'importation illégale d'armes de poing en provenance des États-Unis, ce qui explique d'ailleurs notre vive préoccupation relativement au commerce international illicite, le nombre de meurtres perpétrés au moyen de carabines et de fusils à canon long a chuté brutalement. Bien que de nombreux facteurs influent sur le nombre d'homicides, la différence entre les meurtres commis au moyen d'armes à canon long et ceux perpétrés à coups de couteau, d'armes de poing, par étranglement de la victime, et cetera, indique bel et bien que la loi permet d'obtenir des résultats.

Même dans une ville comme Toronto, où l'on entend beaucoup parler d'une épidémie de violence impliquant des armes à feu, les données indiquent que le nombre de meurtres commis avec des armes de poing à Toronto demeure stable.

J'attire maintenant votre attention sur les graphiques qui illustrent le taux de décès causés par des armes à feu au Canada. La première fois que j'ai comparu devant le Sénat, c'était en 1991. Cette année-là, 1 444 Canadiens ont été tués avec des armes à feu. La dernière année pour laquelle nous avons des données, ce nombre était tombé à moins de 1 000. C'est important. Ce n'est pas attribuable seulement à la législation sur les armes à feu, mais il est certainement vrai que la législation sur les armes à feu a été un facteur.

Le nombre de vols à main armée commis avec des armes à feu au Canada a baissé considérablement. Les plus récentes données de Statistique Canada indiquent que, alors que le nombre de vols à main armée commis avec des armes à feu a baissé considérablement, le nombre des autres vols à main armée n'a pas diminué.

Il y a autour de la table des gens qui discutent de cette question depuis aussi longtemps que moi — cela va faire bientôt 13 ans. Il est important de rappeler que les gens vont et viennent et que l'on a tendance à oublier ce qui a été dit et les arguments invoqués dans le passé, mais la preuve est assez claire que nous sommes sur la bonne voie. Je crains que l'on insiste trop sur la réduction des coûts ou sur des mesures permettant d'atténuer les craintes des adversaires de la loi, lesquelles ne sont pas justifiées, et je ne parle pas de craintes qu'il est possible d'atténuer sans mettre en péril la sécurité publique. En fin de compte, la priorité doit être accordée à la sécurité publique. Je pense qu'il est très clair que nous progressons.

**Le président:** Merci beaucoup, madame Cukier. Avant de passer aux questions, je vais demander à M. Butts de se joindre à nous à la table. Il voudrait faire un bref exposé, à la suite duquel nous passerons aux questions adressées à la fois à Mme Cukier et à M. Butts.

**M. Wally Butts, vice-président national, Communications, National Firearms Association:** Monsieur le président, la National Firearms Association a le plaisir de témoigner devant vous. Nous l'avons déjà fait. Essentiellement, j'ai deux documents à vous présenter: mon allocution et, aux fins de comparaison, j'ai ici copie du règlement associé au projet de loi C-10A et le texte présenté par le groupe d'utilisateurs d'armes à feu.

We had hope in our hearts, but we have been forced into a sad realization, that members of Parliament and senators are still almost powerless against the power of the Prime Minister. We are now appearing once again before the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs. Nevertheless, we thank you for the opportunity again to appear before you with good advice and suggestions. You may remember that we were here last November, when Bill C-10A was before this committee.

Repeatedly, the National Firearms Association has tried to bring forward, well-thought-out suggestions and recommendations, which, if implemented, could make our community safer from violent criminals with firearms and other weapons.

Repeatedly, the Minister of Justice and his bureaucrats have ignored that advice and hand-fistedly pushed forward their agenda. This is a result of, from what members of Parliament and others are telling us, pressure from the Prime Minister's Office.

Right now, the committee is studying the proposed regulations for Bill C-10A. These changes are supposed to streamline the administration of the federal Firearms Act. As usual, the bureaucrats' actions have missed the target completely. The problem is gross overspending on a relatively simple program. The cause is extremely bad systems design.

The government has talked about streamlining the licence process, but when you look at what they have done, there is no one thing that accomplishes any part of that objective. They explicitly say that getting a licence renewal is done in the same way as getting the original licence — that is bad design.

Right now, a growing number of Canadians, starting with top opinion-makers in the media, are looking more and more critically at the government. Here are a few examples for you to consider. Here is a quote from an op-ed piece by Barbara Yaffe in the *Montreal Gazette*, on October 23, 2003:

The Chrétien government was determined to establish a gun registry, budgeted in the mid-1990s at \$2 million. With overruns, the final tally in 2005 will be \$1 billion.

On the same date, Diane Francis wrote in the *National Post*:

Ottawa is where the Prime Minister can direct shockingly disproportionate amounts of cash to his backwater riding and where he can spend \$100-million buying planes from his favourite corporate welfare bum, Bombardier Inc., without following bidding procedures and the advice of civil servants.

Nous étions pleins d'espoir, mais nous avons été forcés, à regret et avec tristesse, de prendre conscience que les députés au Parlement et les sénateurs sont encore presque impuissants devant le pouvoir du premier ministre. Nous nous présentons donc une fois de plus devant le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles. Néanmoins, nous vous remercions de nous donner une fois de plus l'occasion de témoigner devant vous pour vous donner de bons conseils et vous faire des suggestions. Vous vous rappellerez peut-être que nous sommes venus ici en novembre dernier, lorsque le comité étudiait le projet de loi C-10A.

À maintes reprises, la National Firearms Association a essayé de faire valoir des suggestions et des recommandations mûrement réfléchies qui, si on y avait donné suite, auraient pu rendre notre collectivité plus sûre en la protégeant contre les criminels violents armés d'armes à feu et d'autres armes.

À chaque fois, le ministre de la Justice et ses bureaucrates ont refusé d'écouter nos conseils et ont foncé obstinément pour appliquer leur programme en dépit de tout. D'après ce que nous disent des députés au Parlement et d'autres, cette attitude résulte de pressions exercées par le cabinet du premier ministre.

À l'heure actuelle, le comité étudie le règlement proposé pour le projet de loi C-10A. Les changements proposés sont censés simplifier l'administration de la Loi fédérale sur les armes à feu. Comme d'habitude, les fonctionnaires ont complètement raté la cible. Le problème, c'est qu'on fait des dépenses démesurées pour un programme relativement simple. La cause en est que les systèmes ont été extrêmement mal conçus.

Le gouvernement a dit qu'il simplifierait le processus d'obtention d'un permis, mais quand on examine ce qui a été fait, absolument rien ne permet d'accomplir le moindre de cet objectif. Ils ont dit explicitement que pour faire renouveler un permis, il faudrait procéder exactement de la même manière que pour obtenir le permis original — voilà qui est mal conçu au départ.

À l'heure actuelle, un nombre croissant de Canadiens, à commencer par ceux qui font l'opinion dans les médias, sont de plus en plus critiques envers le gouvernement. Voici quelques exemples auxquels je vous invite à réfléchir. Voici un passage tiré d'un article de Barbara Yaffe publié dans la page d'opinion de la *Gazette de Montréal* le 23 octobre 2003:

Le gouvernement Chrétien était déterminé à établir un registre des armes à feu, dont le coût était estimé à deux millions de dollars au milieu des années 90. Avec les dépassements de coûts, la facture totale en 2005 atteindra un milliard de dollars.

Le même jour, Diane Francis a écrit dans le *National Post*:

Ottawa est la ville où le premier ministre peut détourner des montants d'argent scandaleusement disproportionnés vers sa circonscription d'arrière-pays, la ville où il peut dépenser 100 millions de dollars pour acheter des avions de la société Bombardier Inc., sa préférée entre toutes les entités corporatives assistées sociales, sans suivre la procédure d'appel d'offres et à l'encontre des conseils des fonctionnaires.



It's where hapless ministers like Allan Rock can keep their jobs even though they accept gifts from corporations that snack off taxpayers and where the minister or deputy minister responsible for hiring and/or supervising the likes of George Radwanski and countless others never lose their jobs.

Clearly, laws must require governments to behave like corporations now must. Here are a few suggestions:

1. The public should be able to sue politicians and civil servants. A few obvious cases could involve suing the ministers and deputies behind the gun registry madness.

An editorial in Vancouver's *The Province* on October 23, 2003, said:

The last few years have been marked by appalling extravagances and reckless spending by Prime Minister Jean Chrétien's Liberal government.

For starters, the missing millions from Human Resources Development Canada, the billion dollars of public funds wasted on a useless federal gun registry, the abuse of \$40 million from the sponsorship program, including \$1.6 million to a marketing firm for reports that were either non-existent or incomplete, and the millions of dollars in contracts, fake and inflated invoices currently under RCMP investigation.

Senator Willie Adams said in the senate on September 17, 2003 that, "Parliamentarians sometimes pass laws that make no sense to people living in the North."

Finally, speaking to the House of Commons Justice Committee on proposed regulations on Bill C-10A, Member of Parliament Mr. Garry Breitkreuz said:

We know by just looking at the experience of the last couple of years, that the bureaucrats that have been running the system have not been doing a stellar job of that. We trusted them back in 1995 and we really have a huge mess and these regulations don't really improve on that.

What can be done here? The solution lies in your hands. To the Liberal members of the Senate, we fully understand that many of you are worried and concerned over where the Liberal Party has been headed and how. In letters we have received from Liberal Members of Parliament, we are hearing from you that the current state of democracy within your party is worrying you.

C'est également dans cette ville que d'infortunés ministres comme Allan Rock peuvent conserver leur emploi même après avoir accepté des cadeaux de grandes entreprises qui s'engraissent sur le dos des contribuables et où des ministres ou sous-ministres responsables d'embaucher ou de superviser des gens comme George Radwanski et d'innombrables autres de la même farine ne perdent jamais leur emploi.

Clairement, la loi doit exiger des gouvernements qu'ils se comportent comme les grandes entreprises sont maintenant tenues de le faire. Voici quelques suggestions:

1. Le public doit avoir le droit de poursuivre les politiciens et les hauts fonctionnaires. On pourrait faire quelques exemples frappants en poursuivant les ministres et les sous-ministres responsables de la gabegie du registre des armes à feu.

Dans un éditorial publié le 23 octobre 2003 dans le journal *The Province* de Vancouver, on pouvait lire ceci:

Les dernières années ont été marquées par les consternantes extravagances et les folles dépenses du gouvernement libéral du premier ministre Jean Chrétien.

Pour commencer, les millions manquants à Développement des ressources humaines Canada, les milliards de dollars de deniers publics gaspillés pour un inutile registre fédéral des armes à feu, le gaspillage de 40 millions de dollars du programme des commandites, dont 1,6 million de dollars à une entreprise de marketing pour des rapports inexistantes ou incomplets, et les millions de dollars en contrats, factures gonflées ou carrément fausses qui font actuellement l'objet d'une enquête de la GRC.

Le sénateur Willie Adams a déclaré au Sénat le 17 septembre 2003 que: «Les parlementaires adoptent parfois des lois qui n'ont aucun sens pour les gens qui habitent dans le Nord».

Enfin, s'adressant devant le Comité de la justice de la Chambre des communes au sujet du projet de règlement du projet de loi C-10A, M. Garry Breitkreuz, député au Parlement, a dit:

L'expérience des dernières années nous a montré que les bureaucrates qui administrent le système n'ont pas vraiment fait un boulot trop remarquable. En 1995, nous leur avons fait confiance, mais maintenant, nous sommes dans un énorme pétrin et ces règlements-ci ne sont pas vraiment une amélioration.

Que peut-on faire dans ce dossier? La solution repose entre vos mains. Je m'adresse aux sénateurs membres du Parti libéral: nous sommes très conscients que beaucoup d'entre vous s'inquiètent au sujet de l'avenir du Parti libéral et de son orientation future. Dans des lettres que nous avons reçues de parlementaires libéraux, vous nous dites que vous êtes préoccupés par l'état actuel de la démocratie au sein de votre parti.

Today we respectfully submit that it is up to each one of you, especially on the government side, to determine your destiny as a senator. Are you there to bow down to the Prime Minister's will or are you there to represent Canada?

As senators, I am sure you have often felt like your voices are not heard, even around the caucus table. We understand that. In the other place, where a member of Parliament was made to cry just because she asked a question at the caucus table — frankly, we believe no one expects that in a parliamentary democracy. It does not sound like something any real leader would do, does it?

It is it time for you as senators to start taking on the full role of the nation's representatives who offer sober second thought on what happens in the other place. The Prime Minister's office is trying to ram through the Bill C-10 regulations in time to beat his personal deadlines. You can start right now by demanding that the proposed regulations be fully examined by this committee.

First, you should demand that those regulations be fully explained and justified by the bureaucrats who wrote them. Second, you need to compare the good sense of our presentation with the wafflings of the bureaucrats. We need you to protect and preserve the needs of all Canadians.

I fully understand that you have a busy schedule and that your time is at a premium. So is mine. So is the time of every Canadian. We have a responsibility to enact proper and enforceable legislation.

Over the past years, we have seen very poor legislation being rammed forward, enacted and becoming law. Canada has suffered as a result of this. Today, let us move forward into the future and correct the errors of the past. We all have real work to do and the black hole that is the Canada Firearms Centre is just one area. Let us, together, start that work.

I would like to commend the minister for actually now saying that he wants to fix this mess. We offer, in the copies presented to you, comparisons of the Bill C-10 regulations and the Users Group on Firearms recommendations. I will not take time to go through those as time is limited here but we have looked at the various recommended changes in regulations and commented based on the input from your users group on firearms and with our comments along side. Quite frankly, some of these things are really no improvement whatsoever in our opinion.

**Senator Beaudoin:** My question is addressed to Ms. Cukier. It is about the international conventions that we have signed as a country. You referred to some of them.

Aujourd'hui, nous vous disons respectueusement qu'il incombe à chacun d'entre vous, surtout les ministériels, de déterminer votre destin en tant que sénateurs. La raison d'être de votre présence ici est-elle de vous plier à la volonté du premier ministre, ou bien de représenter le Canada?

En tant que sénateurs, je suis certain que vous avez souvent eu le sentiment que votre voix n'était pas entendue, même autour de la table du caucus. Nous comprenons cela. À l'autre endroit, on a fait pleurer une députée au Parlement simplement parce qu'elle avait posé une question à la table du caucus. Franchement, nous croyons que personne ne trouve cela acceptable en démocratie parlementaire. Cela ne ressemble pas aux gestes que poserait un véritable leader, n'est-ce pas?

Le temps est venu pour vous, en tant que sénateurs, de commencer à assumer pleinement votre rôle de représentant de la nation en constituant vraiment une chambre de seconde réflexion sur ce qui se fait à l'autre endroit. Le cabinet du premier ministre essaie de faire adopter à la vapeur le règlement sur le projet de loi C-10 pour respecter ses échéances personnelles. Vous pouvez commencer tout de suite en exigeant que le projet de règlement proposé soit examiné de façon approfondie par votre comité.

Premièrement, vous devriez exiger que ce règlement soit expliqué de long en large et justifié par les bureaucrates qui l'ont rédigé. Deuxièmement, vous devez comparer le bon sens qui transparait dans notre présentation aux réponses évasives des bureaucrates. Nous avons besoin de vous pour protéger et préserver les besoins de tous les Canadiens.

Je comprends tout à fait que vous avez un ordre du jour très chargé et que votre temps est précieux. Le mien aussi. Et le temps de chaque Canadien aussi. Nous avons la responsabilité de mettre en place une législation adéquate et applicable.

Ces dernières années, nous avons vu de très mauvaises lois que l'on a fait adopter de force et qui ont été mises en vigueur. Le Canada en a souffert. Aujourd'hui, avançons résolument dans l'avenir et corrigeons les erreurs du passé. Nous avons beaucoup de travail à faire et le puits sans fond que constitue le Centre des armes à feu du Canada n'est que l'un des dossiers. Mettons-nous tous ensemble au travail.

Je voudrais féliciter le ministre d'avoir dit qu'il veut réparer ce gâchis. Nous vous offrons, dans les documents que nous vous avons remis, des comparaisons entre le règlement associé au projet de loi C-10 et les recommandations formulées par le groupe des utilisateurs d'armes à feu. Je ne prendrai pas le temps de passer tout cela en revue, compte tenu des contraintes de temps, mais nous avons examiné les divers changements recommandés dans le règlement et formulé des commentaires en nous inspirant des observations de votre groupe d'utilisateurs, les deux opinions étant présentées côte à côte. Je vous le dis très franchement, sur bien des points, il n'y a absolument aucune amélioration, à notre opinion.

**Le sénateur Beaudoin:** Ma question s'adresse à Mme Cukier. Elle porte sur les conventions internationales que nous avons signées en tant que pays. Vous en avez nommé quelques-unes.



Are you satisfied with the results of this process? In our system, when we sign an international convention or treaty, we are obliged to implement the treaty. If we do not implement it, then it is not the law of the land. We must do that.

Here, of course, we are in the field of the federal authority — criminal law, section 91. Are you satisfied with what we have done or have we done anything in this particular field?

**Ms. Cukier:** As you know, I am not a lawyer. However, I have been active in the UN processes. My understanding is that the changes in the regulations as written will bring us into compliance with those two international agreements that I mentioned. We can then ratify it. It has been a bit embarrassing to be in international meetings where Canada is considered a leader in the fight against the illicit trade in small arms and yet we have not ratified those two conventions. The regulations as written do address those concerns.

My only concern is sometimes, in responding to a legitimate concern, you make a change that has another effect. The only thing I am flagging for this committee is my comment that, as written, the regulations are good; I would not want to make any changes to them without very careful consideration.

**Senator Beaudoin:** Ratification is one thing. Implementation is another. The ratification is done by the executive branch of the state. Implementation is done by the Parliament, the legislative branch of the state.

Have we done anything since the signature? Are you saying that what we already have in our legislation and what we already have in the firearms regulations is good enough to implement the treaty?

**Ms. Cukier:** The changes included here relating to import and export controls and marking are the specific changes required in this part. There were also changes required to the explosives act; I am not sure of the status of those.

I got confirmation at seven o'clock this morning that I was coming here. I did mark "draft" on this document. If you are interested in the final version, I will be much more specific and precise. You will have all the details you want. I have not brought my copies of the assessment of Canada's compliance but those are the things that I recall as being outstanding and needing to be addressed.

**Senator Beaudoin:** We must comply in two areas, the act itself and the regulations under the act.

**Ms. Cukier:** Yes.

**Senator Beaudoin:** You say something has been done?

**Ms. Cukier:** Some things have been done, but it is not complete and that has prevented us from ratifying because we have not had everything in place.

Êtes-vous satisfaits des résultats de ce processus? Dans notre système, quand nous signons une convention internationale ou un traité, nous sommes tenus de mettre en oeuvre le traité. Si nous ne le faisons pas, il n'a pas force de loi dans notre pays. Nous devons le faire.

En l'occurrence, nous sommes bien sûr dans le domaine de l'autorité fédérale, puisqu'il s'agit de l'article 91 du Code criminel. Êtes-vous satisfaits de ce que nous avons fait, ou avons-nous fait quoi que ce soit dans ce domaine particulier?

**Mme Cukier:** Comme vous le savez, je ne suis pas avocate. J'ai toutefois participé activement au processus de l'ONU. Je crois comprendre que les changements proposés aux règlements, dans leur libellé actuel, nous amènerons en conformité avec les deux accords internationaux que j'ai nommés. Nous pouvons ensuite les ratifier. C'était un peu gênant de participer à des rencontres internationales où le Canada est considéré comme un chef de file dans la lutte contre le commerce illicite des petites armes à feu, alors que nous n'avons pas ratifié ces deux conventions. Le règlement tel que proposé permet de remédier à ce problème.

Ma seule réserve est que, parfois, en réagissant à une préoccupation légitime, vous faites un changement qui a une autre conséquence. Je veux seulement signaler à l'attention du comité qu'à mon avis, ce règlement, tel que libellé, est bon; je ne voudrais pas y apporter le moindre changement sans y avoir mûrement réfléchi.

**Le sénateur Beaudoin:** La ratification est une chose, la mise en oeuvre en est une autre. La ratification est le fait de l'exécutif, tandis que la mise en oeuvre est le fait du Parlement, la branche législative de l'État.

Avons-nous fait quoi que ce soit depuis la signature? Dites-vous que la loi et le règlement que nous avons déjà adoptés suffisent pour mettre en oeuvre le traité?

**Mme Cukier:** Les changements proposés ici relativement au contrôle de l'import-export et aux marques d'identification sont les changements exigés à cet égard. Il fallait aussi apporter des changements relativement à la Loi sur les explosifs; je ne sais trop où l'on en est à ce sujet.

J'ai reçu confirmation à 7 heures ce matin que je comparaissais ici. J'ai bien indiqué sur ce document qu'il s'agit d'une «ébauche». Si vous voulez en obtenir la version définitive, j'y serai beaucoup plus précise. Vous aurez tous les détails. Je n'ai pas apporté mes documents sur l'évaluation de la conformité du Canada, mais ce sont les points qui, à ce que je me rappelle, sont encore en suspens et doivent être abordés.

**Le sénateur Beaudoin:** Nous devons nous conformer à deux égards, dans la loi elle-même et dans le règlement pris aux termes de la loi.

**Mme Cukier:** Oui.

**Le sénateur Beaudoin:** Vous dites que quelque chose a été fait?

**Mme Cukier:** Certaines choses ont été faites, mais ce n'est pas complet et cela nous a empêchés de ratifier parce que nous n'avions pas mis tout en place.

**Senator Baker:** I want to congratulate both of the presenters, and if I just might refer to, first, the president of the Coalition for Gun Control as professor. She mentioned she was not a lawyer, but she is a professor of justice studies, and she has an M.A., M.B.A., Ph.D., a DU, an LL.D., M.Sc. First, I want to congratulate her on her academic excellence over the years. I ask her the first question.

Five provinces in Canada have opted into this particular program of gun controls. True, according to the commissioner, they represent 75 per cent of the population in Canada. Why do you believe that the other provinces have decided not to opt into the program? That is five provinces.

**Ms. Cukier:** I would be happy to have a discussion about politics with you off-line. I do not think that it is my place to do an assessment of the history of, for example, the Minister of Justice in Saskatchewan saying on a radio show that he did not really support the law. He had a rifle. Somewhere in this world, he had a shotgun; he was not sure where. From that point — that was in 1994, I believe — the Province of Saskatchewan's position on this legislation was formed, even though the major public safety organizations in that province, in fact, supported law.

You can do the same in Alberta. The Minister of Justice, in 1995, testified before this committee and said that the people of Alberta did not support the law, even though a poll he commissioned showed that almost 70 per cent of Albertans supported licensing and registration. In that province, the major policing, public safety and other organizations supported it.

When the Province of Alberta challenged the law in the Alberta Court of Appeal, the Alberta Council of Women's Shelters intervened, along with the Canadian Association of Chiefs of Police, Quebec Public Health Association and other safety groups to defend the law.

I can only say that, in my opinion, the governments that do not support this law are mistaken and are not putting front and foremost the concerns for public safety. In the Province of Alberta, for example, the rate of children killed with guns is as high as the rate of Israel and Northern Ireland combined. Provinces like Alberta, Manitoba and Saskatchewan — I did not bring the statistics — have much higher rates of gun death and injury than provinces like Ontario and Quebec.

I cannot answer why. I can just say that I think they are mistaken. I am very grateful that some of the larger provinces and, indeed, the federal government, have stayed the course.

**Le sénateur Baker:** Je veux féliciter les deux intervenants et je voudrais donner le titre de professeur à la présidente de la Coalition pour le contrôle des armes à feu. Elle a dit qu'elle n'était pas avocate, mais elle est professeure en études juridiques, et ses titres et qualités se lisent comme suit: M.A., M.B.A., Ph.D., DU, LL.D., M.Sc. Premièrement, je tiens à la féliciter pour son excellence universitaire au fil des années. C'est à elle que je pose ma première question.

Cinq provinces du Canada ont adhéré à ce programme particulier de contrôle des armes à feu. C'est vrai que, d'après le commissaire, elles représentent 75 p. 100 de la population du Canada. Pourquoi, à votre avis, les autres provinces ont-elles décidé de ne pas adhérer au programme? Cela fait cinq provinces.

**Mme Cukier:** Je serais heureuse d'avoir une discussion avec vous sur les aspects politiques, mais dans un cadre officieux. Je ne pense pas que je serais à ma place si je faisais l'évaluation, par exemple, des déclarations faites par le ministre de la Justice de la Saskatchewan qui a dit durant une émission de radio qu'il n'appuyait pas vraiment la loi. Il avait un fusil. Il disait posséder un fusil de chasse, mais il ne savait pas trop où il se trouvait. Je crois que c'était en 1974, et c'est à partir de cela qu'a été forgée la position de la province de la Saskatchewan sur cette loi, même si les grandes organisations de cette province qui se consacrent à la sécurité publique appuient au contraire la loi.

On pourrait faire le même exercice en Alberta. En 1995, le ministre de la Justice a témoigné devant votre comité et a dit que les Albertains n'appuyaient pas la loi, même si un sondage qu'il avait commandé montrait que près de 70 p. 100 des Albertains appuyaient le système de permis et d'enregistrement. Dans cette province, les grandes organisations vouées aux affaires publiques, à la sécurité publiques et autres domaines l'appuyaient également.

Quand la province de l'Alberta a contesté la loi devant la Cour d'appel de l'Alberta, le Conseil albertain des abris pour femmes battues est intervenu, de même que l'Association canadienne des chefs de police, l'Association québécoise pour la santé publique et d'autres groupes voués à la sécurité publique qui se sont prononcés en faveur de la loi.

Je peux seulement dire qu'à mon avis, les gouvernements qui n'appuient pas cette loi sont dans l'erreur et ne mettent pas au premier plan les préoccupations en matière de sécurité publique. En Alberta, par exemple, le taux d'enfants tués avec des armes à feu est aussi élevé que le taux obtenu en additionnant ceux que l'on observe en Israël et en Irlande du Nord. Des provinces comme l'Alberta, le Manitoba et la Saskatchewan — je n'ai pas apporté de statistiques — ont des taux beaucoup plus élevés de décès et de blessures causés par balle que des provinces comme l'Ontario et le Québec.

Je ne peux pas dire pourquoi. Je peux seulement dire que je pense que ces gouvernements se trompent. Je suis très reconnaissante que les provinces les plus peuplées et que le gouvernement fédéral aient décidé de tenir le cap.



**Senator Baker:** Your first answer to my question was that you did not want to get into a matter of politics or the history of politics. However, would you say, then, that these five premiers or five governments in Canada were not following wishes of the majority of people in their provinces?

**Ms. Cukier:** Look at the Environics poll done December/January of this year. It shows in every province but Saskatchewan — I will give you Saskatchewan — the majority of people support it. Many times they forget women vote, and there is a gender split in attitudes to the firearms legislation.

I said earlier that my view is that good public policy is not necessarily based on figuring out where the wind blows or public opinion. Good public policy is based on facts, and the facts and the experts — whether you are talking police, injury prevention, suicide prevention or whatever — in those provinces, for the most part, support the legislation.

**Senator Baker:** Would you say, then, that the five provinces that have not opted in are headed by governments who are not following the wishes of their constituents and probably would be defeated if this became an issue in an election campaign?

**Ms. Cukier:** I would not say that because I do not think there is any evidence that more than a very small percentage of Canadians vote based on gun control as their number one issue.

**Senator Baker:** I wanted to ask the other witness a question. It concerns a suggestion from the minister's user group on firearms that recommendations have been made concerning the decriminalization or limiting the necessity to register long guns, and whether or not you know for a fact that these suggestions have been made to the legislation by the minister's user group on firearms.

**Mr. Butts:** The information was obtained through access to information requests because the users group on firearms was not supposed to tell anyone what it recommended. I believe their comment was that if someone is licensed and does have unregistered firearms that because they are licensed to have firearms, they should be allowed to bring these other firearms into the system — in other words, not be prosecuted.

There are some written comments in our submission on that. I cannot recall this off the top of my head without going back through, but the users group made several recommendations, none of which, I believe, were followed by the previous minister and the bureaucrats.

**Senator Baker:** Is that a yes or a no? Did they make the recommendation?

**Le sénateur Baker:** Votre première réponse à ma question était que vous ne vouliez pas vous lancer dans une discussion sur les aspects politiques ou l'historique de cette politique. Cependant, diriez-vous, dans ce cas, que ces cinq premiers ministres provinciaux ou que cinq gouvernements du Canada sont allés à l'encontre des souhaits de la majorité de la population de leur province.

**Mme Cukier:** Voyez les résultats du sondage Environics effectué en décembre-janvier dernier. On constate que dans chaque province sauf la Saskatchewan — je vous concède la Saskatchewan —, la majorité des gens l'appuient. Ils oublient bien souvent que les femmes ont le droit de vote, et il y a une division marquée entre les sexes quant à l'attitude envers la législation sur les armes à feu.

J'ai dit tout à l'heure que je suis d'avis qu'une bonne politique publique n'est pas nécessairement fondée sur l'opinion publique ou le souci de s'aligner sur le vent dominant. Une bonne politique publique est fondée sur les faits; or les faits et les experts — la police, les spécialistes de la prévention des blessures, de la prévention du suicide, et cetera — dans ces provinces, dans leur grande majorité, appuient la loi.

**Le sénateur Baker:** Diriez-vous, dans ce cas, que les cinq provinces qui n'ont pas adhéré au programme sont dirigées par des gouvernements qui ne respectent pas les souhaits de leurs commettants et qui seraient probablement défaits si cette question devenait l'enjeu d'une campagne électorale?

**Mme Cukier:** Je ne dirais pas cela parce que je crois que rien n'indique que les Canadiens, sauf peut-être un très faible pourcentage d'entre eux, votent en fonction du contrôle des armes à feu d'abord et avant tout.

**Le sénateur Baker:** Je voulais poser une question à l'autre témoin. Le groupe d'utilisateurs d'armes à feu consulté par le ministre a fait une suggestion, à savoir que des recommandations ont été formulées en vue de décriminaliser ou de limiter la nécessité d'enregistrer les armes à canon long. Savez-vous avec certitude que cette suggestion a effectivement été faite par le groupe d'utilisateurs d'armes à feu consulté par le ministre?

**M. Butts:** Ce renseignement a été obtenu par une demande d'accès à l'information parce que le groupe d'utilisateurs d'armes à feu n'était pas censé dire à quiconque ce qu'il avait recommandé. Je crois qu'ils ont dit que si quelqu'un a un permis et possède des armes à feu non enregistrées, parce qu'ils ont un permis leur permettant d'être propriétaires d'armes à feu, ils devraient être autorisés à inscrire dans le système les autres armes à feu qu'ils possèdent, autrement dit, qu'ils ne devraient pas être poursuivis.

Nous avons fait des observations là-dessus dans notre mémoire écrit. Je ne m'en rappelle pas par coeur, mais le groupe d'utilisateurs a fait plusieurs recommandations, dont aucune, sauf erreur, n'a été suivie par l'ancien ministre et les fonctionnaires.

**Le sénateur Baker:** Est-ce un oui ou un non? Ont-ils fait cette recommandation?

**Mr. Butts:** They did make some recommendations that the regulations should not go after people who have unregistered firearms if they have otherwise complied.

**Senator Stratton:** Mr. Butts, I wanted to go into the presentation by the minister and the senior staff with respect to the issues brought forward by a group such as yours regarding regulations. Their response as to your recommendations with respect to changes in regulations not being made was that you would be given time if you requested to hear the reasons for not accepting your recommendations. Is that your understanding, or are you satisfied with that?

**Mr. Butts:** We would like to have them respond to us. One of our problems is that the regulations have been written by bureaucrats, most of whom do not have any practical use of firearms and do not own firearms, and they write things that sound good.

For instance, regarding the changes to the gun show regulations requiring an extra level of bureaucracy to run a gun show. There have never been problems with gun shows in Canada. Everyone who buys or sells a firearm at a gun show has to do so under his or her licence — his or her PAL, POL. We feel that that should suffice for a gun show. Adding another level of bureaucracy is just that.

We look at it from the practical day-to-day experience of firearms owners and users, whereas sometimes the bureaucracy looks at this from the perspective of creating more paper trails. What does it serve the public and public safety to know who is at a gun show and especially reporting after the fact if someone comes in at a late date and gets a table? What public good does it serve to report that that person did that, if that person is licensed and sells firearms to a licensed individual?

What happens at gun shows, where the minister said, that you could get a transfer done quickly? If a person comes to a gun show at eight o'clock on a Sunday morning and tries to get something transferred, he or she has to hang around all day. However, the gun show finishes at noon. However, under the regulations, the Firearms Act, the seller can loan a firearm, provided that you loan the certificate. In reality, people are not actually following the regulations. For expedience, the seller is loaning the gun to the buyer with the registration certificate and the transaction is usually completed on a Monday or a normal business day.

**Senator Stratton:** How did a gun show run prior to all this registration and how does it run now? From the description that we received from the senior staff, it seemed that they were trying

**M. Butts:** Ils ont effectivement formulé certaines recommandations à l'effet que le règlement ne devrait pas s'en prendre à ceux qui possèdent des armes non enregistrées s'ils sont autrement en conformité avec la loi.

**Le sénateur Stratton:** Monsieur Butts, je voulais aborder la présentation du ministre et des hauts fonctionnaires dans l'optique des questions soulevées par un groupe comme le vôtre au sujet du règlement. Leur réponse à vos recommandations relativement à l'absence de changements dans le règlement a été de dire qu'on vous donnerait du temps si vous demandiez à connaître les raisons pour lesquelles vos recommandations n'avaient pas été acceptées. Est-ce bien ce qui s'est passé et êtes-vous satisfait de cette réponse?

**M. Butts:** Nous aimerions bien qu'ils nous répondent. L'un de nos problèmes est que le règlement a été rédigé par des bureaucrates dont la plupart ne possèdent pas d'armes à feu et n'ont aucune idée pratique de la manière de s'en servir, et ils écrivent des choses qui semblent bonnes sur papier.

Par exemple, concernant les changements apportés au règlement sur les expositions d'armes à feu, les changements qui introduisent un niveau supplémentaire de bureaucratie pour monter une exposition d'armes à feu. Ces expositions n'ont jamais posé le moindre problème au Canada. Quiconque vend ou achète une arme à feu à une exposition doit le faire en application de son propre permis d'acquisition et de possession. Nous estimons que cela devrait suffire pour une exposition d'armes. Ajouter une couche supplémentaire de bureaucratie n'ajoute rien.

Nous voyons tout cela dans l'optique de l'expérience pratique et quotidienne des propriétaires et utilisateurs d'armes à feu, tandis que les fonctionnaires voient parfois tout cela sous l'angle de la création d'une paperasse supplémentaire. En quoi cela sert-il la sécurité publique de savoir qui est présent à une exposition d'armes, surtout si la présence est signalée seulement après coup dans le cas d'une personne qui s'inscrit à la dernière minute et obtient une table? En quoi cela sert-il le bien public de signaler que cette personne a fait cela, si la personne en question possède un permis et vend des armes à feu à une autre personne également titulaire d'un permis?

Le ministre a dit qu'il était possible de faire un transfert rapidement, mais que se passe-t-il en réalité aux expositions d'armes à feu. Si une personne arrive à l'exposition à 8h le dimanche matin et essaie d'obtenir un transfert, elle doit rester toute la journée. Mais l'exposition ferme à midi. Pourtant, aux termes du règlement, pris aux termes de la Loi sur les armes à feu, le vendeur peut prêter une arme à feu, pourvu que l'on prête le certificat. En réalité, les gens ne suivent pas vraiment le règlement. Aux fins de commodité, le vendeur prête l'arme à l'acheteur avec le certificat d'enregistrement et la transaction est habituellement complétée le lundi ou le jour ouvrable suivant.

**Le sénateur Stratton:** Comment fonctionnaient les expositions d'armes à feu avant toute cette histoire d'enregistrement, et comment cela fonctionne-t-il maintenant? D'après la description



to ensure that those who were actually selling guns were doing it legitimately and that they had a credible reputation to do so.

Would you not think — and I am playing devil's advocate here — that would be a necessary step? If you have registration, would you not want the people who put on the gun show to have a certain level of credibility with the public as well? If not; then why not? How did they do shows before?

**Mr. Butts:** In the past, an organizer of a gun show would put out a notice the show will be held. People would call up and register for any number of exhibitor tables. The organizer would agree and they would then show up. It is not only guns that are sold at gun shows. There are a lot of military collectable items, knives, swords and so on.

Since Bill C-68 was put into force, you were supposed to have a firearms licence to be able to buy or possess a firearm. Because the actual implementation of that was delayed, in earlier year, the gun shows may have been not well regulated in the sense that there were people who would come to those shows and possibly sell stuff that was not at that point in time registered.

Now that registration is in place, it is my experience, having attended many of these shows — and the NFA does attend a lot of them with an information table — the guns at these shows are registered. The people selling them have licences, and in the past the firearms centre would actually attend many of these shows. They gave up doing that because of cost. When a person buys a firearms now, if the person is a dealer, they will often get on their cell phone and try to call the centre, but the problems have persisted with getting a transaction done.

If you remember in the beginning when registration process was enacted, it was supposed to be completed in 15 minutes or less. We hear today that it can be done in a day. Well, people do not spend the day at the gun show. In fact, the gun show does not operate for a full day; in most cases, it goes from eight o'clock in the morning till noon.

Again, the way to work around this — that was recommended by people from the CFC — is to loan the person the firearm, with a certificate, and complete the transaction the following business day.

Any new regulations on gun shows really are redundant because the people there are now licensed and the guns are registered. Anyone who would take unregistered or unlicensed guns to a gun show would be foolish because the police are always aware of these shows. They are announced well in advance and

que nous en ont faite les hauts fonctionnaires, il semble qu'ils s'efforçaient de s'assurer que ceux qui vendent des armes à feu le fassent légitimement et qu'ils aient une réputation crédible pour ce faire.

Je me fais l'avocat du diable ici, mais ne croyez-vous pas que ce serait là une étape nécessaire? Dans un régime d'enregistrement, ne tenez-vous pas à ce que les gens qui organisent une exposition d'armes aient une certaine crédibilité auprès du public également? Sinon, pourquoi pas? Comment organisait-on de telles expositions auparavant?

**M. Butts:** Dans le passé, un organisateur d'expositions d'armes publiait un avis annonçant la tenue de l'exposition. Les gens appelaient et s'inscrivaient en réservant un nombre quelconque de tables d'exposants. L'organisateur donnait son accord et les personnes se présentaient le jour dit. On ne vend pas seulement des armes à feu à de telles expositions. Il y a beaucoup d'articles militaires de collection, des couteaux, des épées, et cetera.

Depuis l'entrée en vigueur du projet de loi C-68, on est censé posséder un permis d'armes à feu pour pouvoir acheter ou posséder une arme. Comme la mise en oeuvre de cette mesure a été retardée, au cours de l'année précédente, les expositions d'armes à feu n'étaient peut-être pas très bien réglementées en ce sens qu'il y avait peut-être des gens à ces expositions qui vendaient des articles qui n'étaient pas à ce moment-là enregistrés.

Maintenant que l'enregistrement est en place, d'après mon expérience, pour avoir assisté à de nombreuses expositions du genre — et l'association est d'ailleurs souvent présente et dispose d'une table pour diffuser de l'information — les armes à feu à ces expositions sont enregistrées. Les gens qui les vendent ont des permis et d'ailleurs, dans le passé, le Centre des armes à feu était présent à beaucoup de ces expositions. Ils ont renoncé à le faire à cause du coût. Quand une personne achète une arme à feu, si cette personne est un commerçant, on essaie souvent de téléphoner au centre avec un téléphone cellulaire, mais les problèmes ont persisté pour ce qui est d'obtenir une transaction.

Si vous vous rappelez bien, au début, quand le processus d'enregistrement a été mis en vigueur, c'était censé être complété en 15 minutes ou moins. On entend dire aujourd'hui que cela peut se faire en une journée. Mais les gens ne passent pas toute la journée à l'exposition d'armes à feu. En fait, l'exposition ne dure même pas une journée entière; dans la plupart des cas, elle dure de 8h du matin à midi.

Je répète que la façon de contourner ce problème, qui nous a d'ailleurs été recommandé par les porte-parole du Centre des armes à feu, c'est de prêter l'arme à feu à la personne, avec un certificat, et de compléter la transaction le jour ouvrable suivant.

Tout nouveau règlement sur les expositions d'armes à feu est vraiment redondant parce que les gens qui sont présents à de telles expositions sont maintenant titulaires d'un permis et les armes sont enregistrées. Quiconque apporterait à une exposition des armes non enregistrées ou appartenant à des gens qui n'ont pas de

they have the right to come in and ask. Furthermore, there are usually undercover people at a lot of these shows as well.

**Senator Stratton:** The senior staff commented that one would want these regulations to ensure, for example, that someone does not put on a gun show in a schoolyard. I believe that was the evidence given.

**Mr. Butts:** That was the comment, yes.

**Senator Stratton:** I think that was a casual comment that perhaps should not have been made. I have never heard of a gun show being put on in a schoolyard even before regulations.

My question to you is: Have there been or were there problems with gun shows in the past that made the bureaucracy realize there had to be controls put on gun shows and thereby regulations were imposed? Has there been a history of gun shows having problems?

**Mr. Butts:** Absolutely none of which I have been aware. The people who put these on will usually rent a building at a fairground or a community centre or some neutral building. They do these regularly. There is a circuit of gun shows in Ontario, for instance, that repeats its cycle every three months or so. In the West, there are towns that have an annual gun show — specifically in the spring — and that becomes kind of a big event in town where all farmers come in and socialize with one another. To my knowledge there has never been a problem regarding the location or the operation of a gun show.

**Senator Comeau:** I will ask a general question to Ms. Cukier.

As parliamentarians, we constantly go after ministers to try to improve the lot of Canadians. We are not under a perfect program where we can spend large sums of money. Let us say that it is an excellent program for stopping crime on the street. However, we also face on an ongoing basis, other important requests — be it cleaning raw sewage out of the harbours in Halifax or St. John's or be it more spending on health care. I drive in Nova Scotia on weekends and I see signs in front of hospitals that say, "No emergency services this weekend; next emergency service is 60 kilometres away."

A few weeks ago, one of our committees heard witnesses say there are virtually tons of unexploded ordnances off the shores of Nova Scotia, Prince Edward Island and Newfoundland. There is mustard gas sitting at the bottom of the ocean where trawlers are dragging these waters and oil exploration is going on. If this

permis serait stupide parce que la police est toujours au courant de la tenue de telles expositions. Elles sont annoncées bien à l'avance et la police a le droit de se pointer et de poser des questions. De plus, il y a habituellement des agents en civil qui se pointent à ces expositions.

**Le sénateur Stratton:** Les hauts fonctionnaires ont dit que ce règlement est nécessaire pour s'assurer, par exemple, que personne ne puisse tenir une exposition d'armes à feu dans une cour d'école. Je pense que c'est leur témoignage.

**M. Butts:** C'est ce qu'on a dit, oui.

**Le sénateur Stratton:** Je pense que c'était une observation faite à la légère et qu'on n'aurait peut-être pas dû dire cela. Je n'ai jamais entendu parler d'une exposition d'arme à feu tenue dans une cour d'école, même avant la réglementation.

Voici ma question: Y avait-il ou y a-t-il eu dans le passé des problèmes relativement aux expositions d'armes à feu qui ont fait croire aux fonctionnaires qu'il fallait imposer un certain contrôle des expositions d'armes et qu'il fallait par conséquent prendre un règlement? A-t-on signalé dans le passé des problèmes mettant en cause les expositions d'armes à feu?

**M. Butts:** Absolument aucun, à ma connaissance. Les gens qui organisent de telles expositions louent habituellement un immeuble sur un terrain de foire ou dans un centre communautaire ou quelque édifice neutre. Ils font cela régulièrement. Il y a un circuit d'expositions d'armes en Ontario, par exemple, qui fonctionne selon un cycle de trois mois environ. Dans l'Ouest, il y a des villes où l'on tient une exposition d'armes à feu annuelle, plus précisément au printemps, et c'est devenu en quelque sorte un événement social, tous les fermiers des environs venant en ville pour se rencontrer et bavarder. À ma connaissance, il n'y a jamais eu le moindre problème concernant l'emplacement ou le fonctionnement d'une exposition d'armes à feu.

**Le sénateur Comeau:** Je vais poser une question d'ordre général à Mme Cukier.

En tant que parlementaires, nous insistons constamment pour que les ministres tentent d'améliorer le sort des Canadiens. Nous n'avons pas un programme parfait auquel nous pourrions consacrer des sommes d'argent énormes. Disons que c'est un excellent programme pour enrayer le crime dans la rue. Cependant, nous sommes également confrontés constamment à d'autres demandes importantes, qu'il s'agisse d'assainir les eaux usées déversées dans les ports de Halifax ou de St. John's, ou encore d'investir davantage d'argent dans la santé. Je roule en Nouvelle-Écosse pendant les fins de semaine et je vois des panneaux devant les hôpitaux qui disent: «Aucun service d'urgence en fin de semaine; le service d'urgence le plus proche est à 60 kilomètres».

Il y a quelques semaines, l'un de nos comités a entendu des témoins dire qu'il y a à proprement parler des tonnes d'obus non explosés au large des côtes de la Nouvelle-Écosse, de l'Île-du-Prince-Édouard et de Terre-Neuve. Il y a du gaz moutarde au fond des océans où les chalutiers tirent leurs



mustard gas goes into the environment, God knows when we will be able to clean it up. We are in an imperfect world government says it does not have money for cleaning up these things.

As another example, Senator Watt comes from an area where pollutants that are not from his home industries, but from Europe, South America and the south here, are leaching into the food chain in the north and reaching the mothers who pass health problems on to their children.

There are problems in Africa where Canada is saying we cannot give any more funding. I am talking about the imperfect world, where we have a billion dollars here that we can spend, and we are saying no to all of these things.

On the list of priorities, is the gun registration — at \$1 billion and counting and which will be an annual event — money well spent relative to all of these other concerns? Forget raw sewage going into harbours and so on.

**Ms. Cukier:** It is always difficult to evaluate the costs and benefits of government programs. I started my career at the Ministry of Transportation in Ontario. One of the reasons I realized that we needed action on the gun problem is because I knew in 1989, for example, that between 3,000 and 3,200 people were killed in car crashes each year. I then found out that 1,400 people were killed with guns in Canada. Look at the relative resources we put into keeping our highways safe and trying to get people to comply with seat belt legislation. In New Brunswick, the federal government spent \$400 million to widen a stretch of highway called Suicide Alley because 47 people were killed over five years. Over five years, more than 5,000 Canadians were killed with guns.

If you go to the police or to the Canadian Public Health Association, which always tries to assess the costs of prevention versus the benefits of prevention programs, you will hear them say that this is money well-spent.

**Senator Comeau:** This is your priority and this is where we should be putting the money; is that correct?

**Ms. Cukier:** Relatively speaking. I did not think we would be revisiting the Auditor General's report, but I have put some notes at the end that address some of those issues.

We are talking about \$100 million or so a year. Remember, the old system prior to this cost \$30 million a year. Six separate inquests concluded that that system was flawed and recommended licensing and registration.

chaluts et où l'on fait de l'exploration pétrolière. Si jamais ce gaz moutarde est déversé dans l'environnement, Dieu sait quand nous réussirons à nous en débarrasser. Nous vivons dans un monde imparfait et le gouvernement affirme ne pas avoir l'argent voulu pour nettoyer tout cela.

Voici un autre exemple. Le sénateur Watt vient d'une région où des polluants qui ne proviennent pas des industries locales, mais plutôt d'Europe, d'Amérique du Sud et de nos voisins du Sud parviennent jusque dans la chaîne alimentaire dans le Nord jusqu'à atteindre les mères qui transmettent à leur tour des problèmes de santé à leurs enfants.

Il y a des problèmes en Afrique et le Canada dit que nous ne pouvons pas donner plus d'argent. Je parle donc d'un monde imparfait dans lequel nous avons ici un milliard de dollars à dépenser, alors que nous disons non à tout cela.

Sur la liste des priorités, est-ce que l'enregistrement des armes à feu, à un coût d'un milliard, mais ce chiffre pourrait augmenter encore et devenir une dépense annuelle, est de l'argent bien placé relativement à toutes ces autres préoccupations? Oubliez les eaux usées déversées dans les ports et tout le reste.

**Mme Cukier:** C'est toujours difficile d'évaluer les coûts et les avantages des programmes gouvernementaux. J'ai débuté ma carrière au ministère des Transports de l'Ontario. L'une des raisons qui m'ont fait prendre conscience qu'il fallait agir dans le dossier des armes, c'est parce que je savais en 1989, par exemple, qu'entre 3 000 et 3 200 personnes se tuaient chaque année dans des accidents d'automobile. J'ai ensuite découvert que 1 400 personnes étaient tuées avec des armes à feu au Canada. Voyez les ressources relatives que nous consacrons à assurer la sûreté de nos routes et à tenter d'obtenir que les gens respectent la loi sur la ceinture de sécurité. Au Nouveau-Brunswick, le gouvernement fédéral a dépensé 400 millions de dollars pour élargir un tronçon de route surnommé l'allée du suicide parce que 47 personnes s'y sont tuées en cinq ans. En cinq ans, plus de 5 000 Canadiens ont été tués avec des armes à feu.

Si vous vous adressez à la police ou à l'Association canadienne pour la santé publique, qui s'efforce toujours d'évaluer le coût de la prévention par rapport aux avantages des programmes de prévention, vous les entendrez dire que c'est de l'argent bien placé.

**Le sénateur Comeau:** C'est votre priorité et c'est à cela que nous devrions consacrer l'argent; c'est bien ce que vous dites?

**Mme Cukier:** Relativement parlant, je ne pensais pas que nous reviendrions sur le rapport du vérificateur général, mais j'ai ajouté à la fin des observations qui répondent à certaines de ces questions.

On parle d'environ 100 millions de dollars par année. Rappelez-vous que l'ancien système préalable à celui-ci coûtait 30 millions de dollars par année. Six enquêtes judiciaires séparées sont arrivées à la conclusion que ce système était mauvais et ont recommandé un régime de permis et d'enregistrements.

It was the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs in its 1991 report to Kim Campbell that recommended the registration of firearms. I am not sure people remember that. It was Senator Nathan Nurgitz who wrote to Kim Campbell and said that is something she should consider.

The other thing that has not been clearly communicated in much of the talk about the billion-dollar registry is that the bulk of that money has not been spent on the registration of firearms. The bulk of money has been spent on licensing. It is the licensing of gun owners that is labour intensive and requires the screening and so on.

Your question dealt with the billion dollars spent on registration. Remember, that is \$1 billion over 10 years on the firearms program. That is an important distinction.

**Senator Comeau:** I wanted to make my point. It upsets me when priorities are decided like this, when we have other priorities. I was speaking of a perfect world; we are not in a perfect world.

**Senator Buchanan:** Your last comment, that \$1 billion is an expenditure over 10 years and that is what it was to be.

**Ms. Cukier:** I did not say that is what it was to be.

**Senator Buchanan:** If it is over 10 years, why is it that we were all told that it would be \$2 million over 10 years? It is now \$1 billion. It will be much more than that over 10 years, it really will. I have been involved in this business 35 years. I have never seen anything that was going to be \$2 million go to a \$1 billion, and stay at \$1 billion. It will not be \$1 billion; it will be more than \$1 billion.

**Ms. Cukier:** I have confidence in the new team. The fact that we now have people who have experience with systems, with transaction processing and so on suggests that this project will get back on track. Again, I do not wish to revisit history. I am an information systems specialist, theoretically, in part of my life. I can only tell you that if you go back to 1995 and look at the assumptions on which those financial projections were based, the Department of Justice had just implemented the new firearms acquisition certificate system and computerized systems in all provinces. They knew what they had spent on that. When they approached this legislation in 1995, the original assumptions were that they were going to build out from the existing FAC system. They did all their calculations based on that.

When some of the provinces said that they would not do it and the federal government had to suddenly build a centralized system, those assumptions about fees changed, as did the assumptions about volume. We were supposed to licence

C'est le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles qui, dans le rapport présenté en 1991 à Kim Campbell, a recommandé l'enregistrement des armes à feu. Je ne suis pas certaine que les gens s'en rappellent. C'est le sénateur Nathan Nurgitz qui a écrit à Kim Campbell pour lui dire que c'est une mesure qu'elle devrait envisager.

Un autre renseignement qui n'a pas été communiqué clairement, dans tout le débat sur le registre coûtant un milliard de dollars, c'est que le gros de cet argent n'a pas été consacré à l'enregistrement des armes à feu. La plus grande partie de l'argent a été dépensée pour le régime de permis. C'est la délivrance de permis aux propriétaires d'armes à feu qui coûte cher en main-d'oeuvre et qui exige un examen préalable, et cetera.

Votre question portait sur le milliard de dollars dépensé pour l'enregistrement. Rappelez-vous que c'est un milliard de dollars sur dix ans d'application du programme des armes à feu. C'est une distinction importante.

**Le sénateur Comeau:** Je tenais à faire valoir mon argument. Cela m'irrite quand les priorités sont décidées comme cela, alors que nous avons d'autres priorités. J'évoquais un monde parfait; nous ne vivons pas dans un monde parfait.

**Le sénateur Buchanan:** Votre dernière observation a été de dire que cette somme d'un milliard de dollars est une dépense étalée sur dix ans et qu'il devait en être ainsi.

**Mme Cukier:** Je n'ai pas dit qu'il devait en être ainsi.

**Le sénateur Buchanan:** Si c'est étalé sur dix ans, comment ce fait-il qu'on nous a dit à nous tous que cela coûterait deux millions de dollars sur dix ans? Nous en sommes maintenant à un milliard de dollars. Ce sera beaucoup plus que cela sur dix ans, vraiment beaucoup plus. Cela fait 35 ans que je travaille dans ce domaine. Je n'ai jamais rien vu qui devait coûter deux millions et qui a fini par en coûter un milliard, à supposer que le chiffre demeure un milliard de dollars. En fait, ce ne sera pas un milliard de dollars. Ce sera beaucoup plus qu'un milliard de dollars.

**Mme Cukier:** Je fais confiance à la nouvelle équipe. Le fait que nous ayons maintenant des gens qui ont de l'expérience dans le domaine des systèmes, du traitement des transactions, et cetera, laisse entrevoir que ce projet sera remis sur les rails. Je répète que je ne veux pas refaire l'histoire. Je suis une spécialiste des systèmes d'information, du moins en théorie, dans une partie de ma vie. Je peux seulement vous dire que si l'on remonte à 1995 et si l'on examine les hypothèses de base sur lesquelles étaient fondées ces projections financières, le ministère de la Justice venait de mettre en oeuvre le nouveau système de certificats d'acquisition d'armes à feu et des systèmes informatisés dans toutes les provinces. Les fonctionnaires savaient combien ils avaient dépensé pour cela. Quand ils ont abordé cette mesure législative en 1995, le projet original prévoyait que l'on allait ajouter au système existant de CAAF. Tous leurs calculs étaient fondés là-dessus.

Quand certaines provinces ont dit qu'elles ne le feraient pas et que le gouvernement fédéral s'est vu tout à coup dans l'obligation de construire un système centralisé, ces hypothèses sur le coût ont changé, de même que les hypothèses relativement au volume.



2 million or so gun owners between 1996 and 2001. Look at what that is per year. Instead, they licensed almost 2 million gun owners in one year.

You can document that stuff. It is not an excuse; it is an explanation. You have to remember the old system cost \$30 million a year. When I started, 1,440 Canadians were killed every year and now that is about 1,000. It is not all the gun control law, but it has had an impact and it is a good investment.

**Senator Buchanan:** I know what you are saying.

However, are you saying that a considerable amount of that \$1 billion occurred because provinces said they would not administer the program under their justice systems? If that is what you are saying, that is not true. The provinces that said that — and Nova Scotia is one — after the \$1 billion was projected.

**Ms. Cukier:** I have the presentation by Michel Plouffe, who was the chief systems guy, and it was a presentation in July. They were anticipating a flawless launch in September 1996, based on the assumption that the provinces were going to implement. It was around September 1996 that it became clear that the federal government was going to have to develop a new strategy and build everything centrally.

**Senator Buchanan:** In Nova Scotia, the Minister of Justice, Michael Baker, announced just last spring that Nova Scotia would neither administer nor prosecute under the act.

**Ms. Cukier:** That is a different issue. One is prosecution; one is actually administering the licencing system. They are two very different things. A number of provinces announced in 1996 that they would no longer participate in administering the law and they had to centralize.

**Senator Buchanan:** I would check those figures. I do not think that is correct.

**Ms. Cukier:** I will send you that information in my follow-up.

**Senator Buchanan:** I went to public meetings throughout Nova Scotia in 1996.

**Senator Baker:** You were the premier; you should remember.

**Senator Buchanan:** I will put it this way: If I had been premier then, I would have done the same thing that the Premier of Nova Scotia and the others are doing. My position is well known.

Of the 1,400 deaths as a result of firearms, how many of those deaths are attributed to the use of so called long guns or hunting guns?

Nous étions censés émettre des permis à quelque deux millions de propriétaires d'armes à feu entre 1996 et 2001. Voyez combien cela fait par année. Au lieu de cela, on a émis des permis à près de deux millions de propriétaires d'armes à feu en un an.

Vous pouvez documenter tout cela. Ce n'est pas une excuse; c'est une explication. Vous devez vous rappeler que l'ancien système coûtait 30 millions de dollars par année. Quand j'ai commencé, 1 440 Canadiens se faisaient tuer chaque année; aujourd'hui, ce chiffre se situe environ à 1 000. Ce n'est pas entièrement attribuable au contrôle des armes à feu, mais cela a eu un impact et c'est un bon investissement.

**Le sénateur Buchanan:** Je comprends ce que vous dites.

Cependant, dites-vous qu'une partie considérable de ce milliard de dollars a été dépensée parce que les provinces ont dit qu'elles n'administreraient pas le programme dans le cadre de leur propre système judiciaire? Si c'est bien ce que vous dites, ce n'est pas vrai. Les provinces qui ont dit cela, dont la Nouvelle-Écosse, l'ont fait après que l'on ait déjà projeté de dépenser un milliard de dollars.

**Mme Cukier:** J'ai ici l'exposé présenté en juillet par Michel Plouffe, qui était responsable en chef des systèmes. On prévoyait un lancement sans faille en septembre 1996, en se fondant sur l'hypothèse que les provinces mettraient le programme en oeuvre. C'est vers septembre 1996 qu'il est apparu clairement que le gouvernement fédéral devrait élaborer une nouvelle stratégie et tout mettre en place de façon centralisée.

**Le sénateur Buchanan:** En Nouvelle-Écosse, le ministre de la Justice, Michael Baker, a annoncé seulement le printemps dernier que la Nouvelle-Écosse n'administrerait pas le programme et n'intenterait pas de poursuite aux termes de la loi.

**Mme Cukier:** C'est une question différente. Il y a d'une part les poursuites; et d'autre part l'administration concrète du régime de permis. Ce sont deux choses complètement différentes. Un certain nombre de provinces ont annoncé en 1996 qu'elles ne participeraient plus à l'administration de la loi, et il a donc fallu centraliser.

**Le sénateur Buchanan:** Je vais vérifier ces chiffres. Je ne pense pas que ce soit exact.

**Mme Cukier:** Je vais vous envoyer cette information.

**Le sénateur Buchanan:** Je suis allée à des assemblées publiques partout en Nouvelle-Écosse en 1996.

**Le sénateur Baker:** Vous étiez le premier ministre; vous devriez vous en rappeler.

**Le sénateur Buchanan:** Laissez-moi vous dire que si j'avais été premier ministre de la province à cette époque, j'aurais fait exactement la même chose que le premier ministre de Nouvelle-Écosse et les autres font en ce moment. Ma position est bien connue.

Des 1 400 décès causés par des armes à feu, combien sont attribués à l'utilisation de ce que l'on appelle des fusils à canon long, ou des fusils de chasse?

**Ms. Cukier:** The majority of them. The majority of those deaths are suicides. You can look at the tables in terms of the breakdown. Suicides in 1991 were slightly over 1,000 — probably 1,100. There were probably about 240 or so murders and about 60 or so accidents. Of suicides with firearms, over 80 per cent are with long guns. The only place you see suicides with handguns are in certain professions where they have access to them.

**Senator Buchanan:** Are you saying that if I had a long gun and I registered I would not shoot myself?

**Ms. Cukier:** I would not say that at all. I would say the licencing criteria established were designed to try to identify people at risk, either for injuring themselves or others. If you go back to the testimony, you have people such as Isaac Sakinofsky, the head of suicide studies at the University of Toronto, who talked specifically about what needed to be in the licensing process. The centre of suicide prevention, in Quebec, has a big program in rural Quebec aimed at trying to reduce suicide by firearms because it is a major problem.

**Senator Buchanan:** What do you think about all of this, Mr. Butts?

**Mr. Butts:** There are ways to address the issues of people wanting to take their own lives. That is often a social issue that comes from desperation. As a matter of interest, in the latest statistics the number of suicides with firearms is down, but the total number of suicides is up. If a person is determined to take his or her own life, it does not matter what method they use. If they qualified for a firearms licence and own firearms, circumstances can change. Even people with terminal illnesses who have owned firearms and hunted, if they choose to take their own life with their firearm is it at that point any different from poisoning themselves, crashing their car into a tree or whatever? The fact is that the suicide rates have remained stable.

**Senator Comeau:** They are just changing the methods by which they are killing themselves.

**The Chairman:** Honourable senators, I wish to take a moment and thank Ms. Cukier and Mr. Butts for their presentations and for taking time out on such short notice to come here tonight and assist us in our deliberations.

Thank you very much.

The committee continued in camera.

**Mme Cukier:** La majorité. La majorité de ces décès sont des suicides. Vous pouvez examiner les tableaux où l'on trouve une ventilation. En 1991, il y a eu un peu plus de 1 000 suicides, probablement 1 100. Il y a probablement eu environ 240 meurtres et une soixantaine d'accidents. Plus de 80 p. 100 des suicides perpétrés au moyen d'armes à feu le sont avec des fusils à canon long. C'est seulement dans certaines professions que l'on constate des suicides au moyen d'armes de poing, parce qu'on y a accès à de telles armes.

**Le sénateur Buchanan:** Êtes-vous en train de dire que si j'avais un fusil à canon long et que je l'enregistrais, je ne me tuerais pas avec?

**Mme Cukier:** Je ne dirais pas cela du tout. Je dirais par contre que les critères établis pour la délivrance des permis ont été conçus pour permettre d'identifier les gens à risque, c'est-à-dire ceux qui risquent de s'en prendre à eux-mêmes ou à d'autres. Je vous invite à relire les témoignages. Vous avez entendu des gens comme Isaac Sakinofsky, qui dirige les études sur le suicide à l'Université de Toronto, qui a traité spécifiquement des mesures qu'il faut intégrer à la procédure de délivrance des permis. Le centre de la prévention du suicide, au Québec, a un grand programme dans le Québec rural visant à tenter de réduire la fréquence des suicides par arme à feu parce que c'est un grave problème.

**Le sénateur Buchanan:** Que pensez-vous de tout cela, monsieur Butts?

**M. Butts:** Il y a des moyens de s'attaquer au problème des gens qui veulent s'enlever la vie. C'est souvent un problème social causé par le désespoir. Si cela peut vous intéresser, les plus récentes statistiques indiquent que le nombre de suicides effectués avec des armes à feu a diminué, mais que le nombre total de suicides a augmenté. Si une personne est déterminée à s'enlever la vie, le moyen utilisé importe peu. Si cette personne est admissible à l'obtention d'un permis d'armes à feu et si elle possède des armes à feu, les circonstances peuvent changer. Même les malades en phase terminale qui possèdent des armes à feu et qui s'en sont déjà servi pour aller à la chasse, s'ils choisissent de s'enlever la vie au moyen de leur arme à feu, est-ce que cela fait une différence quelconque, qu'ils s'empoisonnent, qu'ils aillent percuter un arbre au volant de leur voiture, ou quoi que ce soit? Le fait est que le taux de suicides est demeuré stable.

**Le sénateur Comeau:** Les gens utilisent simplement d'autres méthodes pour se tuer.

**Le président:** Honorables sénateurs, je veux maintenant remercier Mme Cukier et M. Butts pour leurs exposés et pour avoir pris le temps, avec un préavis aussi court, de venir nous rencontrer ce soir pour nous aider dans nos délibérations.

Merci beaucoup.

La séance se poursuit à huis clos.



OTTAWA, Thursday, October 30, 2003

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-45, to amend the Criminal Code (criminal liability of organizations), met this day at 11:02 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator George J. Furey** (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

**The Chairman:** Honourable senators, last evening we had referred to us Bill C-45, to amend the Criminal Code, criminal liability of organizations.

We had a brief discussion at yesterday's committee meeting and agreed to commence our study today rather than beginning our study of non-derogation clauses as previously planned.

To give us background on Bill C-45, we have two witnesses from the Department of Justice: Mr. Greg Yost and Mr. Donald Piragoff, who have a presentation for us.

Please proceed.

**Mr. Donald Piragoff, Senior General Counsel, Criminal Law Policy Section, Department of Justice of Canada:** Honourable senators, thank you for the invitation to address you today on the subject of Bill C-45.

Bill C-45 is the culmination of many years of work and will, if adopted, make significant changes in the criminal law as it affects corporations and other organizations.

Certainly, many will consider that the subject has been ripe for reform for many years. Honourable senators may be aware that the Law Reform Commission of Canada gave itself the ambitious goal in the mid-1970s of reviewing the entire criminal law and proposing a new Criminal Code in time for adoption to mark the centenary of the passage of the Criminal Code in 1992.

One of the first subjects tackled by the commission was the criminal responsibility of groups. It is an inherently difficult subject because the criminal law requires that, in order for conduct to constitute an offence, there must be both an act, the *actus reus*, and some level of criminal intent or mental culpability, the *mens rea*. Previous Parliaments chose not to codify the rules and the courts were left to develop them. The commission's goal proved unattainable. Although a draft bill to reform the general part was tabled by the government in 1993 as a white paper, the project died.

It is always difficult to make changes in the criminal law. The stakes are very high, and many will fear that the changes will expose them to the stigma of a criminal conviction for actions that were legitimate under the existing Criminal Code.

OTTAWA, le jeudi 30 octobre 2003

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, à qui a été renvoyé le projet de loi C-45, Loi modifiant le Code criminel (responsabilité pénale des organisations), se réunit aujourd'hui à 11 h 02 pour examiner ledit projet de loi.

**Le sénateur George J. Furey** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président:** Honorables sénateurs, le projet de loi C-45, Loi modifiant le Code criminel (responsabilité pénale des organisations), nous a été renvoyé hier soir.

À la séance d'hier, nous en avons brièvement discuté et convenu de commencer cette étude aujourd'hui, plutôt que de nous lancer, comme il avait été prévu, dans l'examen des dispositions de non-dérogação.

Pour nous parler du projet de loi C-45, nous avons deux témoins du ministère de la Justice: M. Greg Yost et M. Donald Piragoff, qui ont un exposé.

Nous vous écoutons.

**M. Donald Piragoff, avocat général principal, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice du Canada:** Honorables sénateurs, je vous remercie de nous avoir invités à vous parler du projet de loi C-45.

Le projet de loi C-45 est l'aboutissement de nombreuses années de travail et s'il est adopté, il apportera des changements importants au droit pénal se rapportant aux sociétés et aux organisations.

Assurément, pour beaucoup, il était grand temps d'entreprendre une réforme à ce sujet. Les honorables sénateurs savent peut-être que la Commission de réforme du droit du Canada s'était donné au milieu des années 70 l'objectif ambitieux de revoir l'ensemble du droit pénal et de proposer un nouveau Code criminel, qui serait adopté à temps pour célébrer en 1992 le centenaire de l'adoption du Code criminel.

L'un des premiers sujets abordés par la Commission était la responsabilité pénale des groupes. C'était un sujet difficile en soi, puisqu'en droit pénal, pour qu'une conduite soit considérée comme une infraction, il faut qu'un acte ait été posé, soit l'*actus reus*, mais aussi qu'il y ait une intention coupable, ou une intention criminelle, la *mens rea*. Les parlements précédents ont choisi de ne pas codifier les règles et il a incombé aux tribunaux de les énoncer. L'objectif de la Commission s'est révélé inatteignable. Bien qu'un avant-projet de loi pour remanier la partie générale du Code ait été déposé par le gouvernement en 1993, sous forme de livre blanc, le projet est resté en plan.

Il est toujours difficile d'apporter des modifications en droit pénal. Les enjeux sont énormes et beaucoup craignent que des changements les exposent à la stigmatisation d'une condamnation au criminel pour des actes qui ne sont pas prohibés par le Code criminel actuel.

Honourable senators are well aware of the controversy that can be aroused by attempts to “modernize” the law. Therefore, it is noteworthy that the government’s response tabled almost one year ago, and Bill C-45, which was tabled last June, have aroused very little controversy. The bill was unanimously supported in the House. In part, this is due to the significant amount of study that has occurred on this issue by academics, industry and labour stakeholders, and parliamentarians.

[Translation]

It has always been difficult to apply rules designed for individuals to corporations. Corporations are legal fictions that can only act through individuals. Because Parliament has been silent, the courts have had to come up with rules on a case-by-case basis governing corporate criminal liability for acts corporations are capable of committing.

According to Mr. Justice Estey in the leading case, *Canadian Dredge and Dock v. The Queen*:

The position of the corporation in criminal law has been under examination by courts and lawmakers for centuries. The questions which arise are manifold and complex. They are not likely to be answered in a permanent or universal sense in this appeal, or indeed by the courts acting alone.

[English]

With the adoption of Bill C-45, the courts will not be acting alone. Reform to reflect modern conditions will not depend on a case coming forward involving the current concept of the “directing mind” test, and be appealed to the Supreme Court so the court can revisit the case of *Canadian Dredge and Dock*. Instead, Parliament will have put in place rules regarding when organizations are parties to an offence.

The principal changes proposed in Bill C-45 that affect organizations are, first, the definition of “organization.” The definition is new and is more extensive than the current Criminal Code definition of “person,” as it specifically includes firms, partnerships, trade unions and associations of persons having a common purpose and an operational structure.

Second, on the subject of modernization of the concept of “directing mind,” Bill C-45 expands the common law concept of “directing mind” from the present scope of persons who have executive decision-making authority to now include persons who have an important role in the establishment of the organization’s policies or who are responsible for managing an important aspect of the organization’s activities.

Les honorables sénateurs sont certes au courant de la controverse qui peut être soulevée quand on essaie de «moderniser» le droit. Il convient donc de signaler que la réponse déposée par le gouvernement il y a environ un an, et le projet de loi C-45, déposé en juin dernier, ont suscité bien peu de controverse. Le projet de loi a suscité l’appui unanime de la Chambre des communes. C’est en partie attribuable aux efforts considérables qui ont été consacrés à l’étude du sujet par des universitaires, par les parties intéressées du milieu des affaires et du milieu syndical ainsi que par des parlementaires.

[Français]

Il a toujours été difficile d’appliquer des règles élaborées pour des individus à des personnes morales. Ces dernières étant des fictions juridiques qui ne peuvent agir que par l’entremise d’individus. Puisque le Parlement ne s’est pas prononcé, les tribunaux ont dû élaborer, au cas par cas, les règles régissant la responsabilité criminelle des entreprises à l’égard des actes qu’ils sont capables d’accomplir.

Selon les propos du juge Estey dans l’arrêt de principe, *Canadian Dredge and Dock c. La Reine*:

Voilà maintenant des siècles que tribunaux et législateurs se penchent sur la situation de la personne morale en droit criminel. Les questions qui se posent à ce sujet sont nombreuses et complexes. Il est fort douteux qu’on puisse y répondre de façon définitive et universellement applicable dans le cadre du présent pouvoir ou, d’ailleurs, que les tribunaux seuls puissent le faire.

[Traduction]

À l’adoption du projet de loi C-45, les tribunaux ne seront pas seuls à agir. La modernisation ne dépendra pas d’une procédure judiciaire se rapportant au critère actuel d’«âme dirigeante», et qui ferait l’objet d’appels jusqu’à la Cour suprême, pour que les tribunaux puissent revoir l’arrêt *Canadian Redge and Dock*. En effet, le Parlement aura instauré des règles relatives aux situations où des organisations sont responsables d’une infraction.

Parmi les principaux changements apportés par le projet de loi C-45, il y a d’abord la définition du terme «organisation». C’est une nouvelle définition qui élargit celle donnée dans le Code criminel du mot «personne» et qui comprend plus précisément les sociétés, les sociétés de personnes, les syndicats professionnels et les associations de personnes qui sont formées en vue d’atteindre un but commun et qui sont dotées d’une structure organisationnelle.

Deuxièmement, au sujet de la modernisation du concept d’«âme dirigeante», le projet de loi C-45 élargit ce concept qui ne se rapporte actuellement qu’aux personnes qui ont un pouvoir décisionnel et comprendra désormais les personnes qui jouent un rôle important dans l’élaboration des orientations de l’organisation ou qui assurent la gestion d’un important domaine d’activités de l’organisation.



Third, turning to codified rules for attributing liability, the proposed new sections 22.1 and 22.2 in Bill C-45 codify rules for holding organizations liable for offences of negligence and offences requiring proof of fault other than negligence.

With respect to the offences based on negligence, the new rules would allow the court to look at the acts or omissions of all of the representatives of the organization to determine whether there was negligence. However, the organization would only be criminally liable if the responsible senior officer for that aspect of the organization's activity acted in a way that departed markedly from the standard of care that could reasonably be expected in the circumstances.

For offences requiring knowledge or intent, the organization would be liable where the senior officer, with intent to benefit the organization, commits the offence, directs others to do the forbidden act, or turns a blind eye to the criminal activity of others in the organization.

Fourth, in regard to sentencing factors, the bill is innovative in proposing 10 factors to be considered by a judge when imposing sentence on an organization, including the impact of the fine on the economic viability of the organization, and the cost to public authorities of the investigation and prosecution of the offence.

Fifth, on the subject of probation orders, in theory, probation orders could be imposed on a corporation today, as it is a person, but in practice it is seldom done. The bill sets out optional probation conditions for an organization, including developing policies to reduce the chance of further crimes being committed and providing, in the manner specified by the court, information to the public regarding the conviction, the sentence imposed and the remedial actions being undertaken by the organization.

There would be an increase in summary conviction fines. The bill would raise the current fine limit from \$25,000 to \$100,000 for summary conviction offences. This could provide for more expeditious proceedings in situations where the only reason the Crown would choose to proceed by indictment on a hybrid offence is in hopes of obtaining a higher fine. There is, of course, no limit on the fine that can be imposed for an indictable offence.

One question that has been raised about the bill is whether it will expose directors to criminal conviction for offences committed by the organization. In fact, Bill C-45 does not address the personal liability of directors or other individuals. The existing criminal law concerning being a party to an offence, such as aiding and abetting and counselling, adequately applies to make directors, officers or even employees criminally liable for their own personal misdeeds. Bill C-45 is about establishing rules

Troisièmement, au sujet des règles d'attribution de la responsabilité pénale, les nouvelles dispositions 22.1 et 22.2 du projet de loi C-45 codifient les règles pour l'attribution, aux organisations, de la responsabilité des infractions de négligence et des infractions dont la poursuite exige la preuve d'un élément moral autre que la négligence.

Au sujet des infractions de négligence, les nouvelles règles permettent au tribunal d'examiner les actions ou les omissions de tous les agents de l'organisation pour déterminer s'il y a eu négligence. L'organisation serait toutefois tenue responsable au criminel uniquement si le cadre supérieur dont relève le domaine d'activités en cause s'est écarté de façon marquée de la norme de diligence qu'il aurait été raisonnable d'adopter, dans les circonstances.

Pour les infractions nécessitant la connaissance ou l'intention, l'organisation serait tenue responsable si le cadre supérieur, avec l'intention d'en faire tirer parti à l'organisation, a commis l'infraction, a fait en sorte que quelqu'un d'autre la commette ou a fermé les yeux sur l'activité criminelle d'autres membres de l'organisation.

Quatrièmement, au sujet de la détermination de la peine, le projet de loi innove en proposant 10 facteurs dont doit tenir compte le juge qui impose une peine à l'organisation, notamment l'incidence d'une amende sur la viabilité financière de l'organisation et les frais supportés par les administrations publiques dans le cadre des enquêtes et des poursuites relatives à l'infraction.

Cinquièmement, au sujet des ordonnances de probation, en théorie, elles peuvent déjà être imposées à des sociétés, qu'on considère comme des personnes, mais cela arrive rarement. Le projet de loi prévoit des conditions facultatives de probation, y compris l'élaboration de politiques visant à réduire le risque que d'autres crimes soient commis ainsi que la diffusion, de la manière précisée par le tribunal, d'informations publiques relatives à la condamnation, à la peine imposée et aux mesures correctives prises par l'organisation.

Il y aurait une augmentation des amendes pour les déclarations de culpabilité par procédure sommaire. Le projet de loi porterait la limite actuelle de 25 000 \$ à 100 000 \$ pour les infractions punissables sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire. On accélérerait ainsi les procédures, dans les cas où le procureur choisirait la mise en accusation pour une infraction mixte simplement dans l'espoir d'obtenir une amende plus élevée. Bien entendu, il n'y a pas de limite maximale à l'amende qui peut être imposée pour les infractions faisant l'objet de mises en accusation.

Au sujet du projet de loi, on a demandé s'il exposait les administrateurs à des condamnations au criminel pour des infractions commises par l'organisation. En fait, le projet de loi C-45 est muet quant à la responsabilité personnelle des administrateurs et autres personnes. Les dispositions actuelles du Code criminel sur la participation à une infraction, comme la complicité et le fait de conseiller de commettre une infraction, s'appliquent bien aux administrateurs, dirigeants et autres

for making the organization criminally responsible for the criminal acts or negligence of its employees and its senior officers, which includes directors.

There is one part of the bill that does affect directors, other senior officers and employees who supervise other employees, and that is the new duty of care toward workers in the proposed new section 217.1. However, this is a general duty imposed on everyone who directs or has the authority to direct how others perform work. Breach of the duty at a level that shows a wanton and reckless disregard for the safety of the worker or the public, which causes death or bodily harm, could lead to a charge of criminal negligence. The person charged could be a director, a CEO, a foreman at a work site, or even an individual homeowner hiring someone to undertake repairs or work around the house in circumstances that display a wanton and reckless disregard for the safety of others.

We would be pleased to answer your questions, senators.

**Senator Beaudoin:** I must bring to the attention of the committee that I received a phone call from the Canadian Bar Association stating that they would like to appear before us on this bill. I do not want to delay this bill. They told me that they could appear early this afternoon, in which case we would have to obtain the permission of the Senate to hear witnesses in committee. We would be ready to do clause-by-clause study later this afternoon.

After hearing what the witnesses have said, I understand the problem. It is obvious that everything is in the definition of the word "organization" and the intention of the organization and the *mens rea* of the organization, because we are dealing with criminal law. I have no problem with that, but the fact is that we must protect the population. We must protect those working in mines, et cetera. This is fundamental.

I repeat that we do not intend to postpone clause-by-clause consideration of the bill. We ask only for one or two hours in order to be hear all views. If those witnesses can appear before this committee early this afternoon, we could finish the job at that time.

You said that this bill would entrench an offence of a special type in the statute.

**The Chairman:** Before you get into your question, Senator Beaudoin, may I impose upon you to wait for one second? I have a question for Mr. Piragoff and Mr. Yost.

At any point during this process, have you heard from the Canadian Bar Association?

**Mr. Piragoff:** We consulted with the Canadian Bar Association at the end of September or in early October.

**Senator Beaudoin:** What is your reaction to the thesis of Canadian Bar Association?

employés criminellement responsables pour leur propre conduite. Le projet de loi C-45 sert à établir des règles pour rendre les organisations responsables au criminel pour la conduite ou la négligence criminelle de ses employés et de ses cadres supérieurs, y compris de ses administrateurs.

Il y a une disposition du projet de loi qui touche les administrateurs, cadres supérieurs et employés qui dirigent d'autres employés: il s'agit de la nouvelle obligation de diligence envers les travailleurs, au nouvel article 217.1. Il s'agit toutefois d'une obligation générale imposée à quiconque dirige l'accomplissement d'un travail ou est habilité à le faire. Si on manque à cette obligation d'une manière qui indique une insouciance totale et téméraire à l'égard de la sécurité des personnes ou du public, et qui cause des décès ou des blessures corporelles, des accusations de négligence criminelle pourraient être portées. L'accusé pourrait être un administrateur, le premier dirigeant, un contremaître sur un lieu de travail ou même un simple propriétaire de maison qui embauche quelqu'un pour faire des réparations chez lui, dans des circonstances qui prouvent une insouciance totale et téméraire envers la sécurité d'autres personnes.

Nous répondrons volontiers à vos questions, sénateurs.

**Le sénateur Beaudoin:** Je dois faire savoir au comité que j'ai reçu un coup de fil de l'Association du Barreau canadien qui voudrait comparaître devant nous au sujet de ce projet de loi. Je ne veux pas en retarder l'adoption. Le Barreau m'a dit qu'il pourrait comparaître tôt cet après-midi, mais il faudrait alors obtenir la permission du Sénat pour entendre des témoins. Nous serions prêts à passer à l'étude article par article plus tard dans l'après-midi.

Après avoir entendu les témoins, je comprends le problème. Manifestement, tout dépend de la définition du mot «organisation» et de l'intention de l'organisation, c'est-à-dire la *mens rea*, parce qu'il s'agit de droit pénal. Je comprends tout cela, mais nous devons protéger la population. Nous devons protéger ceux qui travaillent dans les mines et ailleurs. C'est fondamental.

Je répète que nous ne voulons pas retarder l'étude article par article du projet de loi. Nous demandons seulement une heure ou deux de plus pour entendre tous les points de vue. Si ces témoins pouvaient comparaître devant le comité au début de l'après-midi, nous pourrions finir le travail.

Vous dites que ce projet de loi reconnaîtrait un type particulier d'infraction.

**Le président:** Sénateur Beaudoin, pourriez-vous attendre un instant avant de poser votre question? J'ai une question pour M. Piragoff et M. Yost.

Avez-vous entendu des représentants de l'Association du Barreau canadien au cours de ce processus?

**M. Piragoff:** Oui, nous l'avons consulté à la fin de septembre ou au début d'octobre.

**Le sénateur Beaudoin:** Que pensez-vous de la thèse de l'Association du Barreau canadien?



**Mr. Piragoff:** I am not aware of what is, exactly, their thesis. When we consulted with them, they had a number of questions concerning the bill. We examined their concerns. Our opinion was that the bill addressed their concerns.

As an example, one of their concerns was that the definition of “senior officer” was very broad. It essentially means a representative who plays an important role in the establishment of an organization’s policies or is responsible for managing important aspects of the organization’s activities. That is only the definition of senior officer. One must, however, look at clause 2 of the bill, the proposed subsections 22.1 and 22.2, which define liability. Section 22.1(b), on page 2 of the bill, narrows down which senior officers can be held accountable for criminal negligence. It is not just any senior officer; it is a senior officer who is responsible for the aspect of the organization’s activities that is relevant to the offence.

The concern of the Canadian Bar Association was that there should be some aspect of accountability, that it should not be just any senior officer in a huge corporation.

While the definition of “senior officer” does not address the issue of accountability, the actual test for liability requires that the senior officer be responsible for the aspect of the organization’s activities that is relevant to the particular offence.

The CBA focused on a definition but, if one reads the definition together with the actual test, we believe their concern was addressed. That is one example of where the CBA raised some questions and we believe we have answered them. The CBA has not provided us with documents, so I cannot comment on whether the CBA has more or fewer concerns.

[Translation]

**Mr. Greg Yost, Counsel, Criminal Law Policy Section, Department of Justice of Canada:** Mr. Chairman, three lawyers made a special trip to consult the Quebec Bar on Bills C-45 and C-46. We spent a whole afternoon with the Criminal Law Committee.

Based on their suggestions, drafting changes were made by the House of Commons. We put all of the definitions in section 2 so that they would apply to the entire Code. The Bar did not comment on any other changes.

[English]

**Senator Beaudoin:** The bar association of Quebec has been consulted. You have taken notice of this and, in your opinion, does the bill respond adequately to that?

**M. Piragoff:** Je vous avoue que je ne la connais pas. Quand nous avons consulté l’Association, ses représentants ont exprimé certaines réserves relativement au projet de loi, réserves que nous avons étudiées. Nous pensons que le projet de loi tenait compte de leurs préoccupations.

Les représentants de l’Association du Barreau canadien nous ont dit, par exemple, qu’ils trouvaient trop vaste la définition de «cadre supérieur». Ce terme désigne un agent qui joue un rôle important dans l’élaboration des orientations de l’organisation visée ou qui assure la gestion d’un important domaine d’activités de celle-ci. C’est là la définition de «cadre supérieur». Il faut cependant lire l’article 2 du projet de loi, les modifications proposées aux articles 22.1 et 22.2, qui définissent la responsabilité. À la page 2 du projet de loi, l’alinéa 22.1b) précise davantage quels cadres supérieurs peuvent être tenus responsables de négligence criminelle. Il ne s’agit pas de n’importe quel cadre supérieur, mais bien du cadre supérieur dont relève le domaine d’activités de l’organisation qui a donné lieu à l’infraction.

L’Association du Barreau canadien a fait valoir qu’il faudrait délimiter les responsabilités, pour ne pas laisser entendre que ce pourrait être n’importe quel cadre supérieur d’une méga entreprise.

S’il est vrai que la définition de «cadre supérieur» ne définit pas très clairement la responsabilité, le véritable critère pour l’attribution de la responsabilité est qu’il doit s’agir du cadre supérieur dont relève le domaine d’activités de l’organisation qui a donné lieu à l’infraction.

L’Association du Barreau canadien s’est attachée strictement à la définition, mais si on lit à la fois la définition et le critère établi dans le projet de loi, on voit que nous avons tenu compte de ses commentaires. C’est un exemple de cas où l’ABC a exprimé certaines interrogations et où nous croyons y avoir répondu. Comme l’ABC ne nous a pas transmis de documents, je ne peux pas dire si elle a d’autres sujets de préoccupation.

[Français]

**M. Greg Yost, avocat, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice du Canada:** Monsieur le président, trois avocats ont fait un voyage spécial pour consulter le Barreau du Québec sur les projets de loi C-45 et C-46. Nous avons passé tout un après-midi avec le Comité sur le droit criminel.

Suite à leurs suggestions, les modifications de rédaction ont été faites par la Chambre des communes. Nous avons mis toutes les définitions dans l’article 2 pour qu’elles s’appliquent à tout le Code. Le Barreau n’a pas fait de commentaires au sujet d’autres changements.

[Traduction]

**Le sénateur Beaudoin:** Le Barreau du Québec a été consulté. À votre avis, est-ce que le projet de loi tient compte de ses commentaires?

**Mr. Yost:** Yes. The suggestion they made, precisely, was that it was better to put the definitions of “representative” and “senior officer” in clause 2, because it would be very useful in certain procedural sections of the code, and we made those changes at committee in the other place.

**Senator Beaudoin:** Speaking for myself, I am quite satisfied with that. The Barreau du Québec has not asked to appear here, so that means that they are satisfied. The Canadian Bar Association called me at the last moment. Usually we hear them, but you have already discussed with the Canadian Bar Association the question of the definition and the word “organization,” and your conclusion is that the bill takes care of that.

We are dealing with criminal law, and we must be precise. Doing what we have in mind here is not easy. I do not have any problem with this, provided that you are satisfied that it is clear enough and everything is identified adequately to respond to the canons, if I can use that term, of the criminal law. I understand that you are satisfied.

**Mr. Piragoff:** I will address that directly. The policy of the bill is to expand the net of criminal liability. That is a clear statement of the government.

This is not a criticism, but a statement of fact: The Canadian Bar Association, which does represent the defence bar, would be concerned about any provision which would extend the scope of criminal liability. However, a policy decision, which the government has put before Parliament, is that the scope of criminal liability should be expanded to ensure that the Canadian law of this century reflects the modern economic structure of Canada and modern corporations, which are multinational and which extend across the country.

Head offices may exist in Toronto, but plants may exist in Nova Scotia, British Columbia or up North. Decisions that affect the environment or the safety of workers in Nova Scotia, British Columbia or up North are made at the site, not necessarily in the corporate boardrooms in Toronto. That is not to say that decisions in Toronto do not affect the safety or the environment of what happens in those plants, but modern corporations are structured differently than they were 100 years ago when the owners of the corporation and all the employees lived in the same town.

This reflects a change to modernize the criminal law. That includes the recognition that there are organizations in Canadian society that play a significant role, but which may not be corporations. Organization such as trade unions and other associations have significant political, economic or social roles in society and are capable of acting, as an association, as if they

**M. Yost:** Oui. Le Barreau du Québec a précisément proposé de mettre la définition des termes «agent» et «cadre supérieur» dans l'article 2, estimant que ce serait très utile dans certaines sections du Code portant sur la procédure. Nous avons apporté ces changements quand le projet de loi a été étudié par un comité de la Chambre des communes.

**Le sénateur Beaudoin:** Quant à moi, j'en suis très satisfait. Le Barreau du Québec n'a pas demandé à témoigner devant notre comité, ce qui veut dire qu'il est satisfait du projet de loi. L'Association du Barreau canadien m'a appelé à la dernière minute. En règle générale, nous entendons ses représentants, mais vous avez déjà discuté avec l'Association des définitions et du mot «organisation». Vous estimez que le projet de loi donne suite aux préoccupations exprimées par cette association.

Nous traitons de droit pénal et il faut être précis. L'objectif que nous avons n'est pas facile à réaliser. Je suis d'accord, pourvu que vous soyez sûrs que le libellé est assez clair et que tout est indiqué de la façon voulue pour répondre aux canons, si je peux me permettre d'utiliser ce terme, du droit pénal. Je crois comprendre que vous en êtes sûrs.

**M. Piragoff:** Je vais répondre directement à votre commentaire. Ce projet de loi a pour but d'élargir la responsabilité criminelle. C'est une déclaration claire du gouvernement.

Sans vouloir critiquer qui que ce soit, je crois qu'il faut rappeler un fait: l'Association du Barreau canadien, qui représente des avocats de la défense, aurait des réserves face à toute disposition qui pourrait étendre la responsabilité criminelle. Cependant, le gouvernement a pris une décision de principe qu'il a présentée au Parlement: il estime qu'il faut élargir la portée de la responsabilité criminelle pour faire en sorte que le droit canadien d'aujourd'hui soit adapté à la structure économique moderne du Canada et aux entreprises modernes, qui sont multinationales et qui étendent leurs activités d'un bout à l'autre du pays.

Une société peut avoir son siège social à Toronto, tout en ayant des usines en Nouvelle-Écosse, en Colombie-Britannique ou dans le nord du pays. Les décisions qui ont des répercussions sur l'environnement ou sur la sécurité des travailleurs en Nouvelle-Écosse, en Colombie-Britannique ou dans le Nord sont prises sur place et pas nécessairement dans les locaux de Toronto où se tiennent les réunions du conseil d'administration. Bien sûr, certaines décisions prises à Toronto peuvent avoir des conséquences pour la sécurité des travailleurs ou pour l'environnement dans ces usines, mais les entreprises modernes n'ont plus la structure qu'elles avaient il y a 100 ans, à l'époque où les propriétaires de l'entreprise et tous les employés habitaient le même village.

Ce projet de loi veut apporter des changements pour moderniser le droit pénal. Pour cela, il faut entre autres reconnaître qu'il y a des organisations dans la société canadienne qui peuvent jouer un rôle important sans nécessairement être des compagnies. Des organisations comme des syndicats et d'autres associations jouent un rôle important sur



were a person or an organization. They can affect the Canadian body politic or the economic structure of this country.

This is the nub of your question, senator. Has the government expanded criminal liability in a way that is balanced and protects the civil liberties? It is the opinion of the government that, in expanding the net of criminal liability, the government has been careful to try to ensure that the definitions are precise and that the requisites of criminal liability — as you mentioned, the *mens rea*, the mental element — are properly defined and set out in this bill. In fact, this bill is more defined and clearer than the common law. If you were to ask common law lawyers what were the principles of liability, it would be very difficult to get a consensus.

This is an opportunity for Parliament to be clear and precise, and we believe that the bill is clear and precise. Of course there will always be disagreements, and that is what lawyers are paid for, and we have judges to resolve disagreements.

**Senator Beaudoin:** In other words, before today, it was left to the tribunals. Now, at least we have something in the statute.

**Senator Baker:** This is a very difficult question. As an MP for 29 years, I saw changes to the Criminal Code and I watched the cases that interpreted those changes. I have always been concerned about the area of the liability of those who are considered to be in positions of authority, or the directing minds, as you mentioned. Of course, the wording of the statute is all-important. What are the words here that you say give some specificity to the definition of “knowingly” or some approximation of some words that would illustrate that someone was aware of what had transpired and thereby be liable? I looked for those words in the proposed new section 22.1 and could not find the exact them.

**Mr. Piragoff:** First, in clause 1(2), there is an extensive definition of “senior officer.” I will not read it. It expands the concept of “directing mind” to include not only senior officers who are responsible for the development of policy, which is the current case law, but also those who are responsible for an important aspect of the organization’s activities, for example, the plant manager or the mine manager.

**Senator Baker:** The *mens rea* is my concern. Would you deal with that aspect of it in this bill?

**Mr. Piragoff:** With respect to the mental element of these senior officers, the proposed section 22.1 concerns criminal negligence. Subclause (b), lines 20 to about 30 of the bill in English and 21 to 28 in the French text, is a requirement on the senior officer who is responsible for the aspect of the organizations’ activities relevant to the offence. It is not any senior officer, but senior officers who were responsible for a particular aspect of production, for example.

le plan politique, économique ou social et peuvent agir, en tant qu’associations, comme un particulier ou une organisation. Elles peuvent influencer sur les entités juridiques ou la structure économique du Canada.

J’en viens à l’essence de votre question, monsieur le sénateur. Le gouvernement a-t-il étendu la responsabilité criminelle d’une façon équilibrée qui protège les libertés fondamentales? Le gouvernement estime qu’en étendant la responsabilité criminelle, il a fait en sorte que les définitions soient précises et que les critères de la responsabilité criminelle — comme vous l’avez dit, la *mens rea*, c’est-à-dire l’intention — soient bien définis et décrits dans ce projet de loi. Je dirais même que ce projet de loi est plus défini et plus clair que la common law. Si on demandait à un groupe d’avocats pratiquant la common law de décrire les principes de la responsabilité, il n’y aurait sans doute pas de consensus à ce sujet.

Le législateur a la possibilité de s’exprimer en termes clairs et précis, et nous estimons que ce projet de loi est clair et précis. Naturellement, il y aura toujours des désaccords. C’est ce qui fait vivre les avocats, et nous avons des juges pour régler les différends.

**Le sénateur Beaudoin:** Autrement dit, jusqu’à maintenant, ces questions étaient tranchées par les tribunaux. Dorénavant nous aurons à tout le moins quelque chose d’écrit dans une loi.

**Le sénateur Baker:** C’est une question épineuse. Je suis député depuis 29 ans. J’ai vu des changements qu’on apportait au Code criminel et j’ai vu comment les tribunaux ont interprété ces changements. J’ai toujours été préoccupé par la question de la responsabilité des personnes qui sont réputées être en situation d’autorité, c’est-à-dire ceux qui décident. Bien sûr, le libellé de la loi est primordial. Quels mots précisent le sens du terme «sciemment» de manière à indiquer que la personne devait être au courant de ce qui s’était passé et pourrait donc être tenue responsable? J’ai cherché ces mots dans le nouvel article 22.1 du projet de loi, mais je ne les trouve pas.

**M. Piragoff:** D’abord, au paragraphe 1(2), figure une longue définition de «cadre supérieur». Je ne vais pas la lire. Cette définition explicite la notion d’«âme dirigeante» pour englober non seulement les cadres supérieurs responsables de l’élaboration des orientations, élément qui se trouve actuellement dans la jurisprudence, mais également ceux de qui relève un important domaine d’activités de l’organisation, par exemple, le directeur d’usine ou le directeur d’une mine.

**Le sénateur Baker:** Dans ce projet de loi, serait-il bon d’aborder la question de la *mens rea*?

**M. Piragoff:** En ce qui concerne l’état d’esprit de ces cadres supérieurs, l’article 22.1 proposé porte sur la négligence criminelle. L’alinéa b), entre les lignes 20 et 30 de la version anglaise du projet de loi et les lignes 21 à 28 du texte français, impose une exigence au cadre supérieur dont relève le domaine d’activités de l’organisation qui a donné lieu à l’infraction. Il ne s’agit pas de n’importe quel cadre supérieur mais des cadres supérieurs dont relève un aspect particulier de la production, par exemple.

**Senator Baker:** It could be the foreman, who may not be a senior officer. Is that a fair illustration?

**Mr. Piragoff:** It depends on the corporation whether the foreman would be delegated authority.

**Senator Baker:** Let us continue to find out what that person knew.

**Mr. Piragoff:** Let's make something clear. It would be a manager, a person with a clear management position who departs markedly from the standard of care that, in the circumstances, could reasonably be expected to prevent a representative, that is an employee, for example, of the organization from being a party to the offence. The mental element of the senior officer has to be that of criminal negligence. "Marked departure from the standard of care" is the standard that the courts have used to describe criminal negligence.

The proposed new section 22.2 in the bill deals with full *mens rea* offences, such as fraud, where one must intend to do something, as opposed to acting with negligence. It states in part:

(b): having the mental state required to be a party to the offence...

You would go to the actual mental element of the offence. What is the mental element of fraud? It is dishonesty. It is acting without colour of right. The senior officer would have to have that mental element.

Subclause (c) states:

(c) knowing that a representative of the organization is...a party...

There must be knowledge on the part of the corporation's management that the parties are party to an offence, and the senior officer does not take all reasonable measures to stop the employee from being a party to the offence.

Those are the mental elements required. There must be knowledge on the part of the senior officer as to what the employees are doing, or the senior officer, him or herself, must intend that the corporation commit an offence.

For offences of negligence, the senior officer, him or herself, has to have the level of negligence that constitutes a marked departure from the standard of care.

**Senator Baker:** The keywords are, of course, "could reasonably be expected."

**Mr. Piragoff:** That is the common-law test that the courts have enunciated for the definition of "criminal negligence."

**Senator Baker:** The courts have recently ruled, particularly the Quebec Court of Appeal, that "ought to have known" cannot be used. In fraud, for example, "ought to have known," as a director of a corporation, just does not apply.

**Le sénateur Baker:** Ce pourrait être le contremaître qui peut ne pas être un cadre supérieur, n'est-ce pas?

**M. Piragoff:** Il faudrait savoir si, au sein de la société, on aurait conféré au contremaître un pouvoir délégué.

**Le sénateur Baker:** Poursuivons pour déterminer ce que cette personne savait.

**M. Piragoff:** Une chose doit être claire. Il s'agirait d'un gestionnaire, d'une personne qui a des fonctions de gestion bien définies et qui s'est écartée de façon marquée de la norme de diligence qu'il aurait été raisonnable, dans les circonstances, d'adopter pour empêcher un agent, c'est-à-dire un employé de l'organisation, par exemple, de participer à l'infraction. L'état d'esprit du cadre supérieur doit manifester une négligence criminelle. «S'écarter de façon marquée de la norme de diligence» est la norme que les tribunaux ont appliquée pour décrire la négligence criminelle.

Le nouvel article 22.2 proposé par le projet de loi couvre toutes les infractions de *mens rea*, comme la fraude, où il faut prouver l'intention de négligence plutôt que l'acte de négligence. L'article dispose que, notamment:

b) étant dans l'état d'esprit requis par la définition de l'infraction [...]

On s'intéresserait effectivement à l'état d'esprit requis pour l'infraction. Quel est l'état d'esprit en cas de fraude? C'est la malhonnêteté. C'est agir sans apparence de droit. Le cadre supérieur doit avoir cet état d'esprit.

L'alinéa c) dispose que:

c) sachant qu'un tel agent participe à l'infraction [...]

Il faut que la direction de la société sache que les parties participent à l'infraction, et le cadre supérieur ne prend pas toutes les mesures raisonnables pour empêcher l'employé de participer à l'infraction.

Ce sont les éléments d'état d'esprit requis. Il faut que le cadre supérieur sache ce que les employés font, ou le cadre supérieur doit avoir l'intention d'agir de telle sorte que la société commettra une infraction.

De plus, le cadre supérieur doit manifester un niveau de négligence qui s'écarte de façon marquée de la norme de diligence.

**Le sénateur Baker:** Les mots clés sont bien entendu «qu'il aurait été raisonnable d'adopter», n'est-ce pas?

**M. Piragoff:** C'est le critère de common law que les tribunaux ont appliqué à la définition de «négligence criminelle».

**Le sénateur Baker:** Les tribunaux, plus particulièrement la Cour d'appel du Québec, ont tranché que la notion «aurait dû savoir» ne peut pas être utilisée. Par exemple, en cas de fraude, la notion «aurait dû savoir» ne peut pas s'appliquer à l'administrateur d'une société.



**Mr. Piragoff:** That is correct, senator. The concept of “ought to have known” is not an appropriate mental element for an offence requiring full *mens rea* that the proposed new section 22.2 addresses. That is why the proposed paragraph (c) says “knowing” and paragraph (b) says “having the mental state required to be a party to the offence and acting within the scope of their authority directs the work...” Having the knowledge, having the mental element, you direct the work of others to commit a crime.

Honourable senators, the courts have declared that “ought to have known” is the appropriate test for criminal negligence. The gist of criminal negligence is that you ought to have done something. You ought to have been more careful. You ought to have known that there was a danger and you ought to have taken remedial steps to correct the danger.

The courts in saying that “ought to have known” is not a proper concept for the criminal law, were talking about full *mens rea* offences, not offences of negligence.

The bill has split, in the proposed new sections 22, those two concepts. Section 22.1 will deal with a test concerning negligence, and section 22.2 will deal with full *mens rea* offences. If you examine it carefully, senators, you will see that it preserves the full *mens rea* test — knowledge or intent.

**Senator Baker:** You refer to tribunals of inquiry. Of course, a person cannot be held criminally liable for something said during an investigation by a commission of inquiry appointed by, say, a provincial government. A person could not be held criminally liable for evidence given at such an inquiry. Will that situation change?

**Mr. Piragoff:** No, that is not affected. This bill does not address the rules of evidence. There is no change with respect to the interrelationship between provincial law and federal law in the Canada Evidence Act.

**Senator Baker:** This is a huge step and a major change in the Criminal Code. Of course, you have the experience of how the courts have dealt with section 380 of the code as it relates to responsibility on the part of owners, on the executive officers of corporations and companies. The *mens rea* of fraud, as you deal with the proposed section 22.2 is a huge area that is constantly evolving. It is not just a simple matter, as you suggested a moment ago, of establishing that somebody knew something was about to happen. The intent must be present. Then the courts have further broken down the issue into other fraudulent means.

By way of illustration, if something such as this is put into law, I do not see the specificity that you see. You use general terms like “could reasonably be expected.” Those are the key words. You can talk about 22.1(a) and 22.2 (a), (b) and (c) and the definitions, but it boils down to “could reasonably have been expected to have known and thereby to prevent.”

**M. Piragoff:** Sénateur, vous avez raison. La notion de «aurait dû savoir» n'est pas un élément d'état d'esprit approprié pour une infraction exigeant pleinement la *mens rea* comme le dit le nouvel article 22.2 proposé. Voilà pourquoi à l'alinéa c) proposé figure le mot «sachant» et à l'alinéa b) figure «étant dans l'esprit requis par la définition de l'infraction, fait en sorte, dans le cadre de ses attributions, qu'un agent de l'organisation accomplisse [...]». En connaissance de cause, étant dans l'état d'esprit requis, vous faites en sorte que des agents de l'organisation commettent un crime.

Honorables sénateurs, les tribunaux ont affirmé que «aurait dû savoir» est le critère approprié pour la négligence criminelle. Au coeur de la négligence criminelle, il y a le fait que vous auriez dû faire quelque chose. Vous auriez dû être plus prudent. Vous auriez dû savoir qu'il existait un danger et vous auriez dû prendre les mesures correctives nécessaires.

Les tribunaux en affirmant que «aurait dû savoir» n'est pas une notion qui convient au droit pénal traitaient alors des infractions de pleine *mens rea*, et non d'infractions de négligence.

Les nouveaux articles 22 proposés dans le projet de loi départagent ces deux notions. L'article 22.1 traite d'un critère concernant la négligence, alors que l'article 22.2 traite des infractions de *mens rea*. Sénateurs, si vous y regardez de plus près, vous verrez que l'on préserve entièrement le critère de *mens rea* — savoir ou agir intentionnellement.

**Le sénateur Baker:** Vous évoquez des tribunaux d'enquête. Bien entendu, on ne peut pas attribuer à qui que ce soit une responsabilité criminelle pour une chose qui est dite lors d'une enquête par une commission d'enquête nommée par un gouvernement provincial, par exemple. On ne peut pas attribuer une responsabilité criminelle à la suite de témoignages donnés lors d'une enquête. Cela va-t-il changer?

**M. Piragoff:** Non, cela ne changera pas. Le projet de loi ne traite pas des règles de la preuve. Rien n'a changé en ce qui a trait au rapport entre le droit provincial et le droit fédéral dans la Loi sur la preuve au Canada.

**Le sénateur Baker:** Nous sommes en présence d'une mesure majeure et d'un changement énorme au Code criminel. Bien sûr, vous savez comment les tribunaux ont traité l'article 380 du Code en ce qui a trait à la responsabilité qui incombe aux propriétaires, aux dirigeants de sociétés et de compagnies. La *mens rea* en cas de fraude, compte tenu de l'article 22.2 proposé, est un vaste domaine en constante évolution. Il ne s'agit pas simplement, comme vous venez de l'expliquer, d'établir que quelqu'un savait qu'un fait allait se produire. L'intention doit être prouvée. Ensuite, les tribunaux ont ajouté des nuances en ce qui a trait à d'autres moyens frauduleux.

À titre d'exemple, contrairement à vous, je ne trouve pas que cette disposition est spécifique. Vous utilisez des termes généraux comme «qu'il aurait été raisonnable d'adopter». Ce sont là les mots clés. Vous citez les alinéas 22.1(a) et 22.2(a), (b) et (c) et vous rappelez les définitions mais au total cela signifie «qu'il aurait été raisonnable de savoir et par conséquent d'empêcher».

You have obviously consulted all of the people you normally consult when you make amendments to the Criminal Code. You have consulted the Canadian Bar Association and other organizations representing criminal lawyers. Can you assure the committee that you have not received major objections to any portions of this bill?

**Mr. Piragoff:** Over 30 witnesses appeared before the committee in the other place about a year and a half ago. The committee then prepared its report. After the bill was tabled, we consulted with a number of stakeholders. Mr. Yost spoke at a number of conferences in Toronto with representatives of industry and various organizations. They indicated support for the bill.

We spoke to the barreau and the Canadian Bar Association. Their concerns were not of the nature that they were against the bill. No one has spoken out against the bill. Everyone had questions about how the bill would be applied and how it would be interpreted, just as honourable senators have asked questions. We have responded to those questions. Whether or not we have answered those questions fully, I cannot tell. I can only indicate that, with respect to many of the individuals we consulted, once we indicated our view of how the bill would work, they appeared to be satisfied.

With respect to characterizing the bill as making a major change to the Criminal Code, it is a major change because we are codifying common-law rules that existed. We have extended some of those common-law rules. Many of the concerns that have been expressed around the table are not necessarily concerns about the existing rules concerning corporate liability; they have to do with the existing offences of fraud, for example, and how the courts have interpreted other offences. That is a different issue. If the courts have interpreted the defence of fraud widely or narrowly, that is a different issue from how a corporation is held liable for fraud or theft, or for failing to meet safety standards, or for polluting a river contrary to the Canadian Environmental Protection Act.

We must separate the offences that a corporation can commit, like individuals, from the issue of how one holds someone liable for those offences.

**Senator Buchanan:** I am confused by all of this. You have told us that the CBA consulted with the Department of Justice. They had no concerns about the overall bill and supported it. However, they had concerns about the terminology, specifically, “organization” and the definition of “senior officer.” As I understand it, they were satisfied that the amendments in the proposed sections 22.1 and 22.2 straightened out their concerns about “senior officer” and the responsibility.

Il est entendu que vous avez consulté tous ceux que vous consultez d'habitude quand il s'agit de modifications au Code criminel. Vous avez consulté l'Association du Barreau canadien et d'autres organisations représentant des avocats de droit pénal. Pouvez-vous affirmer qu'on ne vous a pas présenté d'objections majeures à une partie quelconque de ce projet de loi?

**M. Piragoff:** Le comité de l'autre endroit a entendu plus de 30 témoins il y a environ 18 mois. Le comité a ensuite préparé un rapport. Une fois le projet de loi déposé, nous avons consulté certains intéressés. Lors de diverses conférences qui ont eu lieu à Toronto, M. Yost s'est entretenu avec des représentants du secteur industriel et de diverses organisations. Ils ont accordé leur soutien au projet de loi.

Nous avons parlé aux représentants de l'Association du Barreau canadien. Leurs inquiétudes ne les portaient pas à rejeter le projet de loi. Personne n'a dit ne pas être favorable au projet de loi. Tous avaient des questions sur la façon dont le projet de loi serait appliqué, dont il serait interprété, tout comme les honorables sénateurs en ont. Nous avons répondu à ces questions. Je ne saurais dire si nos réponses ont été entièrement satisfaisantes. Je me bornerai à dire que les nombreuses personnes que nous avons consultées ont semblé satisfaites après avoir entendu notre description de la façon dont le projet de loi serait appliqué.

Vous dites que le projet de loi apporte une modification majeure au Code criminel. Elle est majeure parce que nous codifions des règles de common law qui existent. Nous avons élargi la portée de certaines de ces règles de common law. Nombre des inquiétudes exprimées autour de la table ne portent pas nécessairement sur les règles existantes en ce qui concerne la responsabilité des sociétés. Elles concernent les infractions de fraude telles qu'elles sont définies actuellement et la façon dont les tribunaux ont interprété d'autres infractions. Mais ça c'est une autre question. Peu importe la façon dont les tribunaux ont interprété les défenses dans les affaires de fraude, de façon étroite ou libérale, il reste que c'est une question différente de celle de la responsabilité d'une société en cas de fraude ou de vol, ou en cas de manquement aux normes de sécurité ou en cas de déversement de matières polluantes dans une rivière en contravention des dispositions de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement.

Il faut distinguer entre les infractions d'une personne morale, comme c'est le cas pour une personne, et la question de la responsabilité.

**Le sénateur Buchanan:** Je ne m'y retrouve plus. Vous nous avez dit que l'ABC a consulté le ministère de la Justice. Ses représentants n'avaient aucune réserve à propos du projet de loi et l'a appuyé. Il en avait toutefois à propos de la terminologie, notamment au sujet du mot «organisation» et de la définition de «cadre supérieur». Si j'ai bien compris, ils se sont déclarés satisfaits des amendements aux nouveaux articles 22.1 et 22.2, qui apaisaient leurs inquiétudes à propos de «cadre supérieur» et de la responsabilité.



In proposed subsection 22.2 (c), the definition of *mens rea* is specific, "knowing that a representative...is or is about to be a party to the offence." I do not understand, after all of that consultation and after over a year has gone by, why the CBA wants us to delay any longer.

**Senator Andreychuk:** We do not know that they want to do that.

**Senator Cools:** We do not know that.

**Senator Buchanan:** The question, then, is this: Why did they not appear before the House of Commons committee? They had every opportunity to be there. They did not.

**Senator Andreychuk:** We do not know.

**Senator Buchanan:** I will ask the witnesses. They did not appear before the House of Commons committee, did they?

**Senator Beaudoin:** No, they did not.

**Senator Andreychuk:** This witness cannot speak for them.

**Senator Buchanan:** That is not the point. The point is they had every opportunity to appear. There was full consultation with the Department of Justice. The people here say that, as far as they are concerned, the CBA are satisfied with the amendments and the Barreau du Québec is satisfied.

**Mr. Yost:** I apologize, senator. Once again, we met with the Quebec bar. We made the changes they suggested. We assume that they are satisfied. We have heard nothing from them since.

**Senator Buchanan:** Concerning the CBA and the concerns they had, there were amendments to the bill in the other place and they appear to be satisfied.

As far as I am concerned, I think we should proceed.

**Senator Andreychuk:** I want to return to a couple of points. This bill is significant. Coming from an opposition with few numbers, we deal with bills as they are introduced. Some languish for quite some time before they are referred to committee, despite their relevance. I have yet to figure out how the government of the day handles its workload. It is baffling to me at best. If I were cynical, I would take another view of it, but I will not do that.

I want to be sure that all this bill does is deal with the liability and culpability of organizations. I want to be sure that this bill does not extend to the personal culpability of individuals. That is already covered in the Criminal Code.

**Senator Buchanan:** It is in the code now.

**Senator Andreychuk:** Are you certain that this bill does not, as an unintended consequence, indirectly or directly, get at individuals? Companies are often under pressure or stress for legitimate reasons, and they ask a member of their staff to accept an additional management duty at the eleventh hour. It is one thing to say that you will attract liability and culpability for the

À l'alinéa 22.2c), la définition de *mens rea* est bien claire: «sachant qu'un tel agent participe à l'infraction, ou est sur le point d'y participer». Après toutes ces consultations et après qu'un an se soit écoulé, je ne comprends pas pourquoi l'ABC veut un nouveau délai.

**Le sénateur Andreychuk:** On ignore pourquoi elle le souhaite.

**Le sénateur Cools:** On l'ignore.

**Le sénateur Buchanan:** La question est donc de savoir pourquoi l'Association n'a pas comparu devant le comité de la Chambre des communes? Elle a eu toutes les chances de le faire. Elle ne l'a pas fait.

**Le sénateur Andreychuk:** On ne le sait pas.

**Le sénateur Buchanan:** Je vais demander aux témoins. Ils n'ont pas comparu devant le comité de la Chambre des communes, n'est-ce pas?

**Le sénateur Beaudoin:** Non.

**Le sénateur Andreychuk:** Ce témoin ne peut pas parler en leur nom.

**Le sénateur Buchanan:** Là n'est pas la question. Ce qui compte, c'est que l'Association a eu toutes les chances de comparaître. Il y a eu des consultations approfondies avec le ministère de la Justice. Les gens qui sont ici disent que, à leur connaissance, l'ABC est satisfaite des amendements, tout comme le Barreau du Québec.

**M. Yost:** Mes excuses, sénateur. Encore une fois, nous avons rencontré le Barreau québécois. Nous avons apporté les changements qu'il a suggérés. Nous imaginons qu'il est satisfait. Nous n'avons eu aucune nouvelle depuis.

**Le sénateur Buchanan:** En ce qui concerne les réserves de l'ABC, elle semble être satisfaite des amendements apportés au texte à la Chambre.

En ce qui me concerne, je pense qu'il faudrait aller de l'avant.

**Le sénateur Andreychuk:** Je veux revenir à certains points. Ce texte est important. L'opposition à laquelle j'appartiens est peu nombreuse et examine les textes au fur et à mesure qu'ils nous sont présentés. Certains languissent longtemps avant d'être renvoyés à un comité, malgré leur importance. Je ne comprends toujours pas comment le gouvernement gère sa charge de travail. Ça me déroute. Si j'étais cynique, je dirais autre chose, mais je vais m'en abstenir.

Je veux m'assurer que ce texte ne porte pas sur autre chose que la responsabilité et la culpabilité des organisations. Je veux être certaine qu'il ne porte pas sur la culpabilité personnelle des individus. Cela est déjà visé par le Code criminel.

**Le sénateur Buchanan:** C'est dorénavant dans le code.

**Le sénateur Andreychuk:** Êtes-vous certains que par inadvertance ce projet de loi ne s'applique pas même indirectement aux individus? Les pressions sont souvent fortes sur les entreprises, pour des raisons tout à fait légitimes, et il leur arrivera de demander à un employé d'accepter à la dernière minute une tâche de gestion supplémentaire. C'est une chose de

organization, but is there an assurance that we do not attract any further liability or culpability for individuals? If we intend to do that, we should do it directly.

**Mr. Piragoff:** The bill does not address the issue of personal liability of directors, managers, foremen or employees. The existing criminal law applies. It was the view of the government that the existing criminal law was adequate.

Bill C-45 addresses the issue of how the corporation, the fictitious entity, is held liable, itself, for the criminal acts of — and I repeat, for the criminal acts of — directors, managers, employees. It does not change the personal liability or the tests of personal liability for individuals.

**Senator Andreychuk:** Does it in any way change the protections afforded to individuals who may give evidence in other fora? It does not in process, substance or procedure, in any way change the existing law.

**Mr. Piragoff:** It does not change the rules of procedure or the rules of evidence.

The one exception — and it is not really an exception, it is a qualifier which I made in my opening statements — is that the bill does codify an existing common law duty, the duty of care, that we all owe to one another to ensure that we conduct ourselves in a manner which does not cause danger to our neighbour. It codifies an existing common law duty that applies to everyone, whether it be a director, a manager, a foreman or even ourselves, as private individuals contracting someone to make repairs on our home.

**Senator Andreychuk:** Would you, for the record, refer to that?

**Mr. Piragoff:** That is at clause 3 of the bill, the proposed section 217.1, which would provide that:

Every one who undertakes, or has the authority, to direct how another person does work or performs a task is under a legal duty to take reasonable steps to prevent bodily harm to that person, or any other person, arising from that work or task.

That is a codification of an existing common law duty that we all owe to one another.

**Senator Andreychuk:** Our intentions are pure when we codify existing legislation, but sometimes the words will be interpreted differently in court later. If there is any risk to individuals of corporations or otherwise, they will now be covered in the proposed section 217.1.

Are you saying that, although I have nothing to do a corporation, my duties will be codified under section 217? Therefore, implicitly, it will have ramifications for all Canadians.

dire que l'on imposera la responsabilité et la culpabilité à l'organisation, mais c'en est une autre de le faire dans le cas d'un individu. Si c'est ce que l'on veut, disons-le carrément.

**M. Piragoff:** Le texte n'aborde pas la question de la responsabilité personnelle des administrateurs, des gestionnaires, des contremaîtres ou des employés. C'est le droit pénal actuel qui s'applique. Le gouvernement a estimé que le droit pénal actuel suffit.

Le projet de loi C-45 aborde la question de savoir comment la personne morale, cette entité fictive, est tenue responsable, elle, des actes criminels — et je le répète, des actes criminels — des administrateurs, des gestionnaires, des employés. Cela ne modifie en rien la responsabilité personnelle ni les critères de responsabilité personnelle applicables aux individus.

**Le sénateur Andreychuk:** Cela modifie-t-il de quelque façon que ce soit les protections accordées aux individus qui témoignent ailleurs? Sur le plan du fond ou de la forme, cela ne change en rien le droit actuel.

**M. Piragoff:** Cela ne change pas les règles de procédure ni les règles de la preuve.

La seule exception — et ce n'est pas vraiment une exception, c'est plutôt une nuance que j'ai mentionnée dans ma déclaration liminaire — c'est que le texte codifie une obligation qui existe déjà en common law, l'obligation de diligence, applicable à tous, qui est de veiller à se conduire d'une manière qui ne présente pas de danger pour autrui. Cela codifie une obligation qui existe déjà en common law et qui s'applique à tous, qu'il s'agisse d'un administrateur, d'un gestionnaire, d'un contremaître ou même de chacun de nous comme simples citoyens qui engage à contrat quelqu'un pour faire des réparations chez soi.

**Le sénateur Andreychuk:** Pour les besoins du compte rendu, pourriez-vous nous donner les références?

**M. Piragoff:** Cela se trouve à l'article 3 du projet de loi, le nouvel article 217.1, qui se lit comme suit:

Il incombe à quiconque dirige l'accomplissement d'un travail ou l'exécution d'une tâche ou est habilité à le faire de prendre les mesures voulues pour éviter qu'il n'en résulte de blessure corporelle pour autrui.

C'est là la codification d'une obligation qui existe déjà en common law et qui s'applique à tous.

**Le sénateur Andreychuk:** Quand nous codifions des dispositions déjà existantes, nos intentions sont pures, mais il arrive parfois que les mots soient interprétés différemment par les tribunaux. S'il y a le moindre risque pour les individus appartenant à une personne morale ou autrement, ils seront dorénavant couverts par l'article 217.1.

Êtes-vous en train de dire que même si je n'ai rien à voir avec une personne morale, mes obligations seront codifiées en vertu de l'article 217? Cela aura donc implicitement des ramifications pour tous les Canadiens.



**Mr. Piragoff:** Section 217 will not change the existing law. The duties exist. Section 217 will make it clear in statute what is there in the common law. It brings to the public attention the fact that there is a duty. Otherwise, it is a statement by Parliament of a duty. As opposed to simply leaving it to the courts to announce the duty, Parliament is taking the decision to actually state to the Canadian public: You have a duty of care to your neighbour.

**The Chairman:** Senator Joyal has indicated he wants to raise a point of order.

**Senator Joyal:** I apologize to Senator Andreychuk. As my mother would say: Write down what you have in mind so you do not lose it.

I apologize to my colleagues, to the witnesses and to the members of the steelworkers association who are in the room this morning. I have been in regular attendance at this committee for the past six years. Today, exceptionally, I cannot take part in this deliberation on this substantial and strategic bill, which is so important for the future of the people of the Westray region. I am caught because I have been ordered by another committee to be at another place at the same time. Unfortunately, I do not have the gift of ubiquity, and the study of this bill, which amends the Criminal Code, is where I think I can make a modest contribution, considering my professional background. However, I am prevented from doing that today. I would our chair to note that in the report on this bill, if the decision is made to do that later this morning.

With that, I will excuse myself to the people of the Westray region, to the witnesses to whom I pay great attention, and to my colleagues around the table.

**Senator Andreychuk:** I can certainly associate myself with the comments of Senator Joyal because he and I were caught in the same position.

I chose to come here because this was the legitimate time slot for this committee. Therefore, it is my first duty to the Senate, which has ordered me to be part of this committee, to be here when this committee is sitting. The other committee was sitting out of its allotted time slot, with the express negative vote of the opposition and with the whip denying the right to sit; yet the chair proceeded to sit. I raised my objections there and came here.

However, we are limited in the time that we have to study the bill. We may not be able to do that as adequately as we should. That is a disservice to the Senate.

If this situation is touched on in our report, the point should be forcefully made. Senator Beaudoin and I should be on the record as having made the choice to attend this committee. Senator Joyal made his choice. This is certainly a low point in the way the Senate is conducting its business.

**Senator Beaudoin:** In my case, since I am the deputy chair of this committee, I give precedence to the Legal Committee.

**The Chairman:** Your point is noted, Senator Andreychuk.

**M. Piragoff:** L'article 217 ne modifiera pas le droit actuel. L'obligation existe déjà. L'article 217 précisera dans une loi ce qui existe en common law. Cela signale à la population le fait que cette obligation existe. C'est aussi l'énoncé d'une obligation par le Parlement. Au lieu de laisser le soin aux tribunaux de l'énoncer, c'est le Parlement qui dit à la population canadienne: vous avez l'obligation d'être prudent avec autrui.

**Le président:** Le sénateur Joyal a indiqué qu'il veut faire un rappel au Règlement.

**Le sénateur Joyal:** Je présente mes excuses au sénateur Andreychuk. Comme ma mère disait: écris ce que tu as en tête pour ne pas l'oublier.

Je présente mes excuses à mes collègues, aux témoins et aux membres de l'Association des travailleurs de la sidérurgie qui sont ici dans la salle ce matin. Je suis régulièrement les travaux du comité depuis six ans. Aujourd'hui, exceptionnellement, je ne peux pas participer aux délibérations sur ce texte de fond et stratégique, qui a tant d'importance pour l'avenir de la population dans la région de Westray. Je suis coincé parce que j'ai reçu ordre d'un autre comité d'être ailleurs au même moment. Malheureusement, je n'ai pas le don d'ubiquité et l'examen de ce texte, qui modifie le Code criminel, est l'endroit où je pense pouvoir faire ma modeste contribution, vu mes antécédents professionnels. Toutefois, j'en suis empêché aujourd'hui. Je demanderais au président de le mentionner dans le rapport qui sera fait sur ce projet de loi, si cette décision est prise plus tard ce matin.

Sur ces mots, je m'excuse auprès de la population de la région de Westray, aux témoins à qui j'accorde une grande attention et à mes collègues autour de la table.

**Le sénateur Andreychuk:** Je n'hésite pas à m'associer aux propos du sénateur Joyal parce que lui et moi étions dans la même situation.

J'ai décidé de venir ici parce que c'était l'heure réservée pour le comité. Mon premier devoir à l'endroit du Sénat, qui m'a ordonné de faire partie de ce comité, est d'être ici lorsque celui-ci siège. L'autre comité siège à une heure qui n'est pas son heure habituelle malgré le vote négatif explicite de l'opposition et le fait que le whip lui a nié le droit de siéger; pourtant, le président a décidé de siéger. J'ai élevé mes objections là-bas et je suis venue ici.

Toutefois, le temps dont nous disposons pour examiner le projet de loi nous est compté. Il ne nous sera peut-être pas possible de le faire comme il se devrait. C'est mal servir le Sénat.

Si la question est abordée dans votre rapport, c'est un argument qu'il faudra présenter vigoureusement. Il faut que le compte rendu mentionne que le sénateur et moi-même avons décidé d'assister à cette séance-ci. Le sénateur Joyal a fait son choix. C'est un épisode peu édifiant dans la manière dont le Sénat conduit ses affaires.

**Le sénateur Beaudoin:** Dans mon cas, puisque je suis président suppléant du comité, c'est aux affaires juridiques que je donne la priorité.

**Le président:** Nous en avons pris acte, sénateur Andreychuk.

**Senator Andreychuk:** This is an important point. Mr. Piragoff, you and I have had these kinds of discussions before. There are many fine minds in the Department of Justice when it comes to codifying common law. However, courts will determine whether this is a full and complete codification of the common law, or an extension of the common law, or they will agree with you.

Will you concede that much?

**Mr. Piragoff:** I cannot speak on behalf of the courts. The courts are the independent third branch of government. The independence of their role is so that they may interpret the intent of Parliament.

**Senator Andreychuk:** Had clause 3 not been in the bill, we still could have done everything respecting organizations that we intended to do and they would have been bound by the same test of duty as that which applies to individuals. We would go back to the common law to determine duty of care; is that correct?

**Mr. Piragoff:** Yes. If the proposed section 217.1 were not in the bill, one would have to search through the common law to determine what duty of care was breached that founds the essence of the charge of criminal negligence.

One of the concerns that the government addressed was the issue of public safety arising primarily out of the tragedy of the Westray mine disaster, where the commission report indicated that there was a lack of care by senior management. Clause 3 dealing with the proposed section 217.1 is a statement to the Canadian public that, even though it is in the common law, Parliament wishes to make a statement to Canadians that they owe a duty of care to their fellow neighbour, especially workers.

**Senator Andreychuk:** When Bill C-45 passes, and should it pass in this form, the publicity and the press will be around the Westray situation and the corporation issue. How will the government bring to the attention of individuals coast to coast that this is now the definition by which they will be bound? That is an overwhelming concern for me. It is noble to get at organizations, and it is long overdue, but if we are codifying something that has to do with Westray, although it affects all Canadians, embedding it in an organization bill is not, in my opinion, the kind of public policy procedure that one would hope for. That is a personal opinion.

**Mr. Piragoff:** The bill may be a bill concerning the liability of corporations, but the bill makes amendments to the Criminal Code, which is a statute of public law, of general public application to the conduct of all Canadians. It will become part of the Criminal Code.

Senator Andreychuk raised a good point about the issue of the awareness of the public. One of the things that the Minister of Justice did, because of the concerns that you expressed, was to publish a plain language guide concerning Bill C-45, which has been posted on the public Web site of the Department of Justice.

**Le sénateur Andreychuk:** C'est une question importante. Monsieur Piragoff, vous et moi avons déjà eu ce genre de discussion. Il y a beaucoup d'esprits brillants au ministère de la Justice quand vient le moment de codifier la common law. Toutefois, ce sont les tribunaux qui décideront s'il s'agit ici d'une codification intégrale et complète de la common law ou un prolongement de la common law, ou s'ils sont du même avis que vous.

Le reconnaissez-vous?

**M. Piragoff:** Je ne peux pas parler au nom des tribunaux. Les tribunaux sont la troisième branche, indépendante, du pouvoir. L'indépendance du judiciaire lui sert justement à interpréter l'intention du Parlement.

**Le sénateur Andreychuk:** Si l'article 3 ne figurait pas dans le texte, nous aurions quand même pu faire tout ce que nous voulions au sujet des organisations, qui auraient été liées par la même obligation que celle qui s'applique aux individus. Il aurait fallu consulter la common law pour définir l'obligation de diligence, n'est-ce pas?

**M. Piragoff:** Oui. Si le nouvel article 217.1 ne figurait pas dans le texte, il aurait fallu fouiller dans la common law pour décider à quelle obligation de diligence il y avait eu manquement, ce qui sert de fondement à l'accusation de négligence criminelle.

Un des sujets que le gouvernement a abordés est celui de la sécurité publique, surtout par suite du drame de la mine de Westray, où la commission a déclaré, dans son rapport, que la haute direction avait manqué de diligence. L'article 3, au moyen de l'article 217.1, est un énoncé à l'intention de la population canadienne qui rappelle que, même si cela se trouve dans la common law, le Parlement souhaite dire aux Canadiens qu'ils doivent user de prudence à l'endroit d'autrui, surtout des travailleurs.

**Le sénateur Andreychuk:** Lorsque le projet de loi C-45 sera adopté, s'il l'est sous cette forme, la publicité et les médias porteront sur le cas de Westray et de l'entreprise. Comment le gouvernement rappellera-t-il aux citoyens d'un bout à l'autre du pays qu'ils seront dorénavant liés par cette définition? Cela me préoccupe énormément. Il est édifiant de s'en prendre aux organisations, et cela aurait dû être fait il y a longtemps, mais si nous codifions une situation par suite de l'affaire *Westray*, même si cela touche tous les citoyens, enfouir cela dans un texte relatif à des personnes morales n'est pas, à mon avis, le genre de méthode que l'on souhaiterait pour une décision gouvernementale. C'est un avis personnel de ma part.

**M. Piragoff:** Certes le texte porte sur la responsabilité des personnes morales, mais il apporte des modifications au Code criminel, une loi, qui est d'application générale pour tous les citoyens. Ces dispositions seront incorporées au Code criminel.

Le sénateur Andreychuk a soulevé une question importante en ce qui concerne la sensibilisation de la population. Une des choses que le ministre de la Justice a faites, précisément à cause des inquiétudes que vous veniez d'exprimer, a été de publier un guide en termes simples qui explique le projet de loi C-45 et qui figure



In plain language, it explains Bill C-45. It explains the duty of care and how individual Canadians who belong to organizations and associations have to be responsible Canadians and have to be responsible to their fellow Canadians. A plain language guide is available. This is not something that is generally done with regard to amendments. The minister, because of the concerns you raise, senator, took the step of asking the department to issue a plain language guide. If you do not have copies, we could provide copies to honourable senators.

**Senator Andreychuk:** That would be helpful. I recognize that some people consult Web sites to find out what is happening. The legal point is that publication is knowledge dissemination. However, I think we know that the best way to inform the public is through advertising. When people pick up their newspapers, they will know that changes have been made. I suggest that, with any announcement about this bill, the focus will be on organizations like Westray. It would be appropriate at some other time to do something with colleagues, with lawyers, with prosecutors, with organizations, perhaps even the newspapers, to demonstrate that there has been a fundamental shift from common law to a codification of the duty of care. It would be a service to the public to separate those two issues.

The proposed section 22.2(b) reads, “having the mental state required...” This refers to the *mens rea*. Have the words “mental state required” been used before in that form in the Criminal Code? It is a term that has ordinary meaning in other places, to mean something different from mental capacity to commit a crime. Why are you using the phrase, “mental state required”? What do you mean by it? Is there an interpretation elsewhere or is it left to the courts to interpret?

**Mr. Piragoff:** This is a new term. It is a term that I suppose is the English equivalent of the Latin words “*mens rea*.” We are trying to create a Criminal Code that speaks in plain language and to not use Latin phrases such as “*mens rea*.” Essentially, it means having the *mens rea* required to be a party to the offence. What is the mental state or the *mens rea* required to be a party? One must go to each particular offence. For some offences it would be knowledge; for some offences it would be intent; for some offences it would be a specific purpose.

This provision says that the senior officer must have the mental state required, as defined by a particular offence, in order to make the corporation liable for his or her own conduct.

**Senator Andreychuk:** You picked up on the point I am making. In the Criminal Code, the term used is, “*mens rea*.” You are now saying that we are introducing common language. There may be laudable reasons for doing so. You are using the words, “mental state required.” Therefore would it be subject to the courts to determine whether those words have exactly the same meaning as all of our case law has on *mens rea*.

sur le site Web public du ministère de la Justice. C’est une explication en termes simples. Le guide explique l’obligation de diligence et le fait que les simples citoyens qui appartiennent à des organisations et à des associations doivent faire preuve de responsabilité vis-à-vis de leurs concitoyens. Il y a donc un guide en termes simples. On ne procède généralement pas ainsi lorsqu’il s’agit d’amendements. Précisément à cause des inquiétudes que vous venez d’exprimer, sénateur, le ministre a pris soin de demander au ministère de publier un guide en langage courant. Si vous n’en avez pas d’exemplaires, nous vous en fournirons volontiers.

**Le sénateur Andreychuk:** Ce serait utile. Je sais que certains consultent des sites Web pour s’informer. Du point de vue légal, la publication permet de diffuser la connaissance. Toutefois, nous savons que la publicité est la meilleure façon d’informer la population. C’est en lisant les journaux que les gens sauront quels changements ont été apportés. Dans toutes les annonces au sujet de ce projet de loi, on mettra probablement l’accent sur des organisations comme Westray. Il faudrait peut-être organiser plus tard quelque chose pour informer nos collègues, les avocats, les procureurs, les entreprises et peut-être même les journaux qu’il y a eu un changement de fond et qu’on est passé de la common law à une codification de l’obligation de diligence. Il serait utile à la population de faire la distinction entre les deux.

À l’alinéa 22.2b) proposé, on parle de «l’état d’esprit requis». Il s’agit d’un renvoi à la *mens rea*. Cette expression «l’état d’esprit requis» a-t-elle déjà été utilisée sous cette forme dans le Code criminel? C’est une expression qui a un sens habituel ailleurs, qui signifie autre chose que l’état d’esprit requis pour commettre l’infraction. Pourquoi a-t-on utilisé cette expression «l’état d’esprit requis»? Qu’entend-on par cela? En existe-t-il une interprétation quelque part ou s’en remet-on aux tribunaux pour en connaître l’interprétation?

**M. Piragoff:** C’est une expression nouvelle. Cette expression est l’équivalent en anglais, je suppose, de la «*mens rea*» en latin. Nous essayons d’utiliser la langue courante dans le Code criminel et d’éviter les expressions latines comme la «*mens rea*». Dans la disposition, cela signifie qu’il faut avoir l’état d’esprit requis pour commettre l’infraction. Quel est cet état d’esprit ou cette *mens rea* nécessaire pour commettre l’infraction? Cela dépend de l’infraction. Dans certains cas, il s’agit de la connaissance, dans d’autres, de l’intention, et dans d’autres encore d’une fin particulière.

Ce que dit la disposition, c’est que la société peut être tenue responsable de la conduite d’un de ses cadres supérieurs si celui-ci est dans l’état d’esprit requis par la définition de l’infraction.

**Le sénateur Andreychuk:** Vous en arrivez à mon argument. Dans le Code criminel, on utilise l’expression «*mens rea*». Vous dites qu’on utilise maintenant la langue courante. Les raisons en sont sans doute très louables. Vous utilisez l’expression «l’état d’esprit requis». Il faudra donc que les tribunaux déterminent si cette dernière expression peut être interprétée de la même façon que la «*mens rea*» qui se trouve dans toute notre jurisprudence.

**Mr. Piragoff:** The problem is that there are so many different mental states in the Criminal Code. Intent is one, knowledge is one, dishonesty is one, other fraudulent means is, as has been noted, another mental state that exists in the Criminal Code. Wilfully is another one that is used. There are many different types of mental states. It would be impossible to list them all, so the drafters tried to encapsulate the Latin phrase *mens rea* into an English phrase, which is “mental state required” for an offence.

**Senator Andreychuk:** Nowhere does it say that all of the previous uses of *mens rea*, knowingly, wilfully, et cetera, will now be incorporated in the term, “mental state.”

**Mr. Piragoff:** No, the statute does not say it, but the courts have talked about *mens rea*, the mental state required for an offence, the mental culpability. This is language that the Supreme Court has used. They have used the words “mental state,” and “mental culpability,” for example. It is a concept that is clear in the case law.

**Senator Moore:** With respect to Senator Andreychuk’s comments about public awareness, it is worth repeating that Mr. Yost, in his earlier remarks, made it clear that the department did consult with many stakeholders and that he indeed spoke with them.

I would also repeat Mr. Piragoff’s comment that the minister has published — and I mentioned this in the chamber yesterday — a plain language guide to Bill C-45 in both official languages in written form, and it is on the department’s Web site. I would suggest that, when the department does a communications piece, the guide be mentioned so that the public is aware that there is a plain language document available to them that demonstrates how the bill will impact upon everyone in our community.

**Mr. Piragoff:** Both Senator Andreychuk and Senator Moore have raised a good point, which we will bear in mind in regard to any future communication materials that are distributed by the government concerning this issue. The senators have raised a good point and we will take that into consideration.

**Senator Beaudoin:** I want to check one point. Mental state is, in French is “état d’esprit requis.” I am concerned about the Canadian Charter of Rights and Freedoms and the presumption of innocence. When dealing with criminal law, we border on the rights included in the Charter of Rights, and we must be certain that nothing takes away from the presumption of innocence. You are telling us that it is a new expression. Has it never been interpreted by the courts?

**Mr. Piragoff:** The phrase, as far as I am aware, is not in the Criminal Code itself, but it is a concept, a phrase, which the courts, including the Supreme Court, have used. You mentioned the Charter. The courts have said that a constitutional element of an offence is the mental culpability, mental state, that for a full *mens rea* crime there must be some mental state or mental culpability. Senator Baker has rightly said that the courts have

**M. Piragoff:** Le problème, c’est qu’il y a de très nombreux états d’esprit différents dans le Code criminel. Parmi les autres états d’esprit qu’on trouve dans le Code criminel, il y a les mentions de l’intention, de la connaissance, de la malhonnêteté et des autres moyens frauduleux. Il y a aussi l’utilisation du mot «délibérément». Il existe donc de nombreux types d’états d’esprit. Il serait impossible d’en donner une liste complète, et les rédacteurs ont donc essayé de regrouper sous l’expression «l’état d’esprit requis» le sens de l’expression latine «*mens rea*».

**Le sénateur Andreychuk:** On ne dit nulle part que les termes utilisés auparavant pour exprimer la *mens rea*, sciemment, délibérément, et cetera, seront maintenant compris dans l’expression «état d’esprit».

**M. Piragoff:** Non, on ne le dit pas dans la loi, mais les tribunaux ont déjà parlé de la *mens rea*, de l’état d’esprit requis pour la commission d’une infraction, c’est-à-dire la culpabilité morale. La Cour suprême a parlé, par exemple, d’état d’esprit et de culpabilité morale. C’est un concept clair dans la jurisprudence.

**Le sénateur Moore:** Au sujet des observations du sénateur Andreychuk en matière d’information publique, il faut répéter que M. Yost a expliqué, dans ses remarques précédentes, que le ministère avait consulté bon nombre d’intervenants et qu’il avait discuté avec eux.

Je répéterai également ce qu’a dit M. Piragoff, c’est-à-dire que le ministre a publié — et j’en ai parlé au Sénat hier — un guide en langage clair, dans les deux langues officielles, sur le projet de loi C-45. Ce guide se trouve également sur le site Web du ministère. Lorsque le ministère rédigera un document de communication, il pourrait peut-être mentionner ce guide afin que les gens sachent qu’il est possible de consulter un document en langage clair à ce sujet pour savoir comment le projet de loi touchera tous les citoyens.

**M. Piragoff:** Le sénateur Andreychuk et le sénateur Moore ont tous deux mentionné une idée importante que nous garderons à l’esprit dans les documents de communication futurs que le gouvernement distribuera sur cette question. C’est une bonne idée et nous allons en tenir compte.

**Le sénateur Beaudoin:** J’ai besoin d’une précision. En français, on parle de «l’état d’esprit requis». Ce qui me préoccupe, c’est la Charte canadienne des droits et libertés et la présomption d’innocence. En droit pénal, on doit toujours tenir compte des droits protégés par la Charte et nous devons nous assurer de ne jamais porter atteinte à la présomption d’innocence. Vous nous dites que cette expression est nouvelle. A-t-elle déjà été interprétée par les tribunaux?

**M. Piragoff:** À ma connaissance, cette expression ne se trouve pas elle-même dans le Code criminel, mais c’est un concept, une expression qui a déjà été utilisée par les tribunaux, y compris par la Cour suprême. Vous avez parlé de la Charte. Les tribunaux ont déclaré que la culpabilité morale, l’état d’esprit, est l’un des éléments constitutifs d’une infraction. Pour qu’il y ait *mens rea* dans une infraction, il faut qu’il y ait un certain état d’esprit ou



said that for those types of offences “ought to know” is not a proper mental state for a full *mens rea* offence.

**Senator Beaudoin:** What about the interpretation in French, “état d’esprit”?

[Translation]

**Mr. Yost:** I was the Director of Legal Translation in Manitoba for five years. It is already in the criminal law, as interpreted by the courts and it means exactly the same thing.

**Senator Beaudoin:** It has been interpreted by the courts?

**Mr. Yost:** The courts often say that in order to establish that a person intended to do something, the state of mind must be established. We used to sometimes say *mens rea*, but now we refer to state of mind, mental culpability. There are half a dozen phrases in English and French to describe that state, but state of mind is quite clear, in my view, and is all-encompassing.

**Senator Beaudoin:** Did you say that the Quebec Bar had no objection?

**Mr. Yost:** We had a very interesting discussion that afternoon on Bill C-45 and Bill C-46. Professor Boisvert, from the University of Montreal, was a member of the committee and had made a presentation to the committee of the Other Place. We discussed a few terms here and there, for example, the meaning of “important aspect”. That will obviously be decided in a specific case, in light of the importance, the significance. However, the only suggestion they had for the bill was to make the change we made at the other committee by putting all of the definitions in section 2 and using them throughout the Code. We did that and have not heard anything else from them since our meeting.

[English]

**Senator Baker:** The expression “mental state” is used in defining whether something is a general intent offence or a specific intent offence. Would this be a specific intent offence or a general intent offence?

I ask simply because, for example, drunkenness is a defence in specific intent offences but not in general intent offences.

**Mr. Piragoff:** The proposed sections 22.1 and 22.2 are not offences. They are a test to determine how a corporation commits an offence. If the offence requires a specific intent, such as fraud or theft, then 22.2 would require that the senior officer have the specific intent to commit theft or have the specific intent to commit fraud. These provisions do not create new offences; they are simply tests to determine how a corporation is considered to be liable. You look at the individual, you look at the culpability of

une culpabilité morale. Le sénateur Baker a dit à juste titre que dans le cas de ces infractions, les tribunaux ont déclaré que la simple connaissance de ce que l’acte peut constituer une infraction ne constitue pas l’état d’esprit nécessaire pour qu’on puisse déterminer qu’une infraction a été commise intentionnellement.

**Le sénateur Beaudoin:** Mais qu’en est-il de la traduction en français, «l’état d’esprit»?

[Français]

**M. Yost:** J’ai été directeur de la traduction juridique au Manitoba pendant cinq ans. C’est déjà dans le droit criminel, tel qu’interprété par les tribunaux et cela dit exactement la même chose.

**Le sénateur Beaudoin:** Cela a-t-il été interprété par les tribunaux?

**M. Yost:** Les tribunaux disent souvent que pour établir que la personne avait l’intention de faire quelque chose, il faut établir l’état d’esprit. Autrefois nous disions *mens rea*, mais maintenant nous parlons de l’état d’esprit, de culpabilité mentale. Il y a une demi-douzaine de phrases en anglais et en français pour décrire cet état, mais l’état d’esprit, c’est assez clair, à mon avis, et englobe tout.

**Le sénateur Beaudoin:** Avez-vous dit que le Barreau du Québec n’avait fait aucune objection?

**M. Yost:** On a eu une discussion très intéressante durant l’après-midi sur le projet de loi C-45 et le projet de loi C-46. Le professeur Boisvert, de l’Université de Montréal, était membre du comité et avait fait une présentation au comité de l’autre Chambre. On a discuté de quelques mots ici et là, par exemple, sur ce que veut dire un «aspect important». Ce sera évidemment décidé dans un cas particulier, en regardant l’importance, la signification. Néanmoins, la seule suggestion qu’ils avaient à faire, dans le projet de loi, était d’apporter la modification que nous avions faite dans l’autre comité pour classer toutes les définitions dans l’article 2 et de les utiliser à travers le Code. Nous l’avons fait et nous n’avons rien entendu d’eux depuis notre réunion.

[Traduction]

**Le sénateur Baker:** L’expression «état d’esprit» est utilisée pour définir s’il s’agit d’une infraction d’intention générale ou d’une infraction d’intention spécifique. Dans ce cas-ci, s’agirait-il d’une infraction d’intention spécifique ou d’une infraction d’intention générale?

Si je pose la question, c’est que l’ébriété, par exemple, peut être invoquée en défense pour des infractions d’intention spécifique, mais pas pour des infractions d’intention générale.

**M. Piragoff:** Les articles 22.1 et 22.2 proposés ne portent pas sur des infractions. Ils énoncent des critères pour déterminer comment une société commet une infraction. Si l’infraction nécessite une intention spécifique, comme par exemple dans le cas d’une fraude ou d’un vol, l’application de l’article 22.2 exigerait alors que le cadre supérieur ait eu l’intention spécifique de commettre la fraude ou le vol. Ces dispositions ne créent pas de nouvelles infractions; elles sont simplement des critères pour

the individuals, the employees, the senior officials, and your findings determine how you put the two together. A corporation has no arms, has no legs and must to act through individuals. Some are employees; and some are senior officials. This provision is the test to determine if they can be put together, and all these arms of a corporation are actually treated as being the corporation. It is a test, not an offence.

**Senator Baker:** In certain instances, if the corporation is liable, then the directors are liable in certain instances.

**Mr. Piragoff:** No, it depends on the facts.

**Senator Baker:** I am not making a general statement, I just said "in certain instances."

**Mr. Piragoff:** Yes.

**Senator Andreychuk:** I want to go back to the term, "senior officer." You have defined it as meaning a representative who plays an important role in the establishment of an organization's policies or is responsible for managing an important aspect of the organization's activities, and in the case of a body corporate, it includes a director, its chief executive officer and its chief financial officer.

To me it is not clear what you mean when you say that a "senior officer" means a representative who plays an important role in the establishment of an organization's policies.

Words mean exactly what I intend them to mean, nothing less and nothing more. I know directors who tell us they were singly responsible for the direction of the company until they find it a little bit hot to be sitting in that position and then they say, "Well, I played a minor role." The word "played," rather than a more specific word is almost a term of art, which can be subject to interesting and intriguing interpretations.

**Mr. Piragoff:** I agree, senator, that everyone thinks they play an important role.

**Senator Andreychuk:** Or not, depending on the advantage.

**Mr. Piragoff:** The point is that one must combine the definition with the tests in 22.1 and 22.2. Although the definition in clause 1 talks about "plays an important role," when one looks at the actual tests, then there are certain qualifiers. The senior officers must be acting within the scope of authority. In other words, they were responsible. It is not the person who is responsible in shipping and receiving who can hold the corporation accountable for something that has happened on the manufacturing side. If the crime occurs on the marketing side, say there was a false prospectus or false marketing, the person responsible must be a senior official responsible for marketing, not a senior official who is responsible for plant security, for example.

déterminer si la société peut être tenue responsable. Il faut examiner la culpabilité des personnes, des employés, puis celle des cadres supérieurs. À partir de là, vous déterminez s'il y a un lien entre les deux. Une société n'a ni bras ni jambes. Elle agit par l'entremise de personnes. Parmi ces personnes, il y a des employés et des cadres supérieurs. Cette disposition établit le critère servant à déterminer si les deux groupes peuvent être mis dans le même panier, si les membres de la société doivent être traités comme la société dans son entier. Il s'agit d'un critère et non d'une infraction.

**Le sénateur Baker:** Dans certains cas, si la société est responsable, ses administrateurs le sont également.

**M. Piragoff:** Non, cela dépend des faits.

**Le sénateur Baker:** Je ne fais pas une déclaration générale, j'ai dit «dans certains cas».

**M. Piragoff:** Oui.

**Le sénateur Andreychuk:** J'aimerais revenir à l'expression «cadre supérieur». Cette expression est définie comme suit: agent jouant un rôle important dans l'élaboration des orientations de l'organisation visée ou assurant la gestion d'un important domaine d'activités de celle-ci, y compris, dans le cas d'une personne morale, un administrateur, un premier dirigeant ou un directeur financier.

Je ne comprends pas très bien ce qu'on entend dans cette définition du «cadre supérieur» par «agent jouant un rôle important dans l'élaboration des orientations de l'organisation visée».

Les mots ont le sens qu'on leur donne, ni plus ni moins. Certains administrateurs se disent seuls responsables des orientations d'une entreprise jusqu'à ce que les choses sentent le brûlé, auquel cas, ils disent avoir joué un rôle secondaire. Quand on parle de «jouer un rôle», plutôt que d'utiliser une terminologie plus précise, c'est presque utiliser une expression du domaine des arts, ce qui peut donner lieu à des interprétations intéressantes et étonnantes.

**M. Piragoff:** Il est exact, sénateur, que chacun croit jouer un rôle important.

**Le sénateur Andreychuk:** Ou pas, dépendamment d'où se trouve l'avantage.

**M. Piragoff:** Le fait est qu'il faut conjuguer cette définition avec les critères des articles 22.1 et 22.2. Même si on dit dans la définition «jouant un rôle important», il existe dans les critères eux-mêmes certains éléments qui permettent d'évaluer cette importance. Les cadres supérieurs doivent agir en fonction de leur pouvoir. Autrement dit, ils ont des responsabilités. Le préposé au transport et à la réception des marchandises ne peut pas tenir la société responsable de ce qui s'est produit à la fabrication. Si l'infraction est commise par le service du marketing, si on a fait de la fausse publicité, par exemple, c'est le cadre supérieur chargé du marketing qui doit en être tenu responsable, et non celui qui s'occupe de la sécurité de l'usine.



Even though the definition of “senior officer,” up front, is broad, when you get into the actual test, it is narrowed down to the person accountable for that aspect of the corporation’s activities responsible for the offence. It is a factual determination.

Companies structure themselves differently. If someone calls himself or herself the executive assistant to the president, what does that mean? Does it mean the person is the secretary to the president or someone to whom the president has delegated a significant amount of authority? You must look at the facts of the corporation and not simply at the outside format and name.

What these tests try to do is say: Here are the tests, apply them to the facts and the court will make a decision based on the facts applying the law.

**Senator Andreychuk:** I would draw your attention to subclause 1(2) where you see the definition of “senior officer” and it includes the words, “...or responsible for managing...” Then it deals with the management structures. The first definition refers to, “...a representative who plays an important role in the establishment of an organization’s policies...” There is great room for manoeuvring when it comes to what that means. However, we do have case law and past practice, although there may still be difficulties in determining who is responsible for managing an important aspect of the organization’s activities. You are asking the court to determine the much more fuzzy area of who establishes policies.

If a board makes the final determination on policy, you should have said that, but the bill refers to a representative who plays an important role in the establishment of an organization’s policies. I see this as a nightmare to administer for police, and as a field day for lawyers to defend. I know who makes policy, but who plays a role in the establishment of the policy, may be subject to interpretation. It may not be the courts. I see that as being problematic in the future.

**Mr. Piragoff:** It will be up to the courts to interpret. It is clearly a decision of the government to say that only policy being made by the board of directors does not represent modern Canadian corporations. Many decisions are delegated down to the operational level.

When a plant discharges effluent into a river, it is not the board of directors in Toronto who are making that decision, it is the mine or factory managers on site who are making decisions and who decide that, in order to maintain productivity, they will take short cuts. That will be the policy of how this plant is operating. The bill is trying to reflect the modern structure of Canadian economic society.

**Senator Andreychuk:** Would lawyers who give advice upon which someone in the organization acts be held culpable?

Même si la définition du cadre supérieur peut sembler très générale, lorsqu’on applique les critères eux-mêmes, elle est ramenée à la personne qui s’occupe du secteur de l’entreprise qui a commis l’infraction. C’est une détermination fondée sur les faits.

Il existe des différences entre les structures des entreprises. Que signifie le titre d’adjoint général du président? Cette personne est-elle la secrétaire du président ou plutôt quelqu’un à qui le président a délégué une partie importante de ses pouvoirs? Il faut examiner les faits dans le contexte de l’entreprise, pas simplement en fonction d’une formule ou d’un titre général.

Ce qu’on dit dans ces articles, c’est voici quels sont les critères, examinez les faits à leur lumière et le tribunal rendra une décision en fonction des faits auxquels la loi s’applique.

**Le sénateur Andreychuk:** Permettez-moi d’attirer votre attention sur le paragraphe 1(2) où, dans la définition du «cadre supérieur», on lit également «[...] ou assurant la gestion [...]». Il y a donc un lien avec les structures de gestion. La première définition est celle de «agent jouant un rôle important dans l’élaboration des orientations de l’organisation visée». Il y a place à de nombreuses interprétations. Toutefois, il existe une jurisprudence, même s’il peut être encore difficile de déterminer qui assure la gestion d’un important domaine d’activités de l’organisation. Vous demandez au tribunal de déterminer qui élabore les orientations de l’organisation, ce qui peut être bien nébuleux.

Si un conseil d’administration prend la décision finale sur une orientation, il aurait fallu l’indiquer, mais dans le projet de loi, on parle d’un agent jouant un rôle important dans l’élaboration des orientations de l’organisation visée. Cette définition causera bien des problèmes aux services policiers mais fera la joie des avocats de la défense. Même si l’on sait qui élabore les orientations, il peut y avoir des interprétations différentes lorsqu’il s’agit de savoir qui joue un rôle important dans l’élaboration de cette orientation. Ces interprétations ne viendront peut-être pas des tribunaux. Je crois qu’il y aura là des problèmes à l’avenir.

**M. Piragoff:** C’est aux tribunaux qu’il incombera de l’interpréter. De toute évidence, c’est le gouvernement qui a décidé que les orientations adoptées par les conseils d’administration ne représentent pas les sociétés modernes canadiennes. Bon nombre de décisions sont déléguées à l’échelon des opérations.

Lorsqu’une usine déverse des effluents dans une rivière, ce n’est pas le conseil d’administration de Toronto qui prend cette décision, ce sont les gestionnaires de la mine ou de l’usine sur le terrain qui la prennent, qui décident de prendre des raccourcis pour maintenir leur productivité. C’est l’orientation qui sera adoptée quant au fonctionnement de cette usine. Le projet de loi tente de tenir compte de la structure moderne de l’économie canadienne.

**Le sénateur Andreychuk:** Les avocats qui conseillent les personnes dans l’organisation pourraient-ils être tenus responsables?

**Mr. Piragoff:** I do not see how they would be senior officers of the corporation. The lawyers would be outside. Even if they were in-house counsel, the question comes down to whether they fit the first definition of senior officer. One still must meet the actual tests in 22.1 and 22.2.

**Senator Andreychuk:** They could be, if they met the test in 22?

**Mr. Piragoff:** It depends on the facts.

**Senator Moore:** If they gave advice that was contrary to a law, they would be no different from anyone else.

**Mr. Piragoff:** Lawyers can connive and conspire with their clients to commit criminal offences; it is not unbeknownst.

**Senator Andreychuk:** I do not mean this to be jocular, because lawyers, in-house and otherwise, give counsel and advice, that is, suggesting alternatives and pointing out the consequences. When they give advice, they are supposed to give full advice. Again, in my opinion, that is a difficult area. That is just one example of why I think the definitions will be quite interesting in the future, if we are sincere, and I hope we are, about eradicating the circumstances that led to *Westray*. It will not be easy.

**The Chairman:** Thank you Mr. Piragoff and Mr. Yost for your most helpful presentation and insightful comments this morning.

Honourable senators, there was some issue about the CBA, but after having heard the evidence of Mr. Piragoff, I am satisfied to move to clause-by-clause consideration. Is that the wish of the committee?

**Senator Beaudoin:** Usually, before we proceed to clause-by-clause consideration, we are given written notice. I am not certain that we received such notice. We did, however, receive verbal notice. I will not press that point. Having regard to the explanation and having regard to the attitude of the Barreau du Québec, I would be ready to go to clause-by-clause consideration.

**The Chairman:** In case there is some technical problem, as Senator Beaudoin has alluded to, may I have the unanimous consent of the committee to proceed to clause-by-clause consideration now?

**Senator Andreychuk:** If there is not a rule that specifies that we must include clause-by-clause consideration in our notice, then perhaps you could speak with some other chair this morning who may indicate that, once that notice is included, the committee can proceed. After all, we are the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

**The Chairman:** The clerk is telling me she has checked and it is not a requirement; it is preferable, but not required.

**Senator Andreychuk:** Other clerks are saying other things.

**M. Piragoff:** Je ne vois pas comment ces avocats pourraient être considérés comme des cadres supérieurs de l'organisation. Les avocats seraient considérés comme des agents externes. Même s'il s'agit de conseillers qui font partie du personnel de l'entreprise, il faut définir si leur rôle correspond à la première définition du cadre supérieur. Il faut toujours appliquer les critères des articles 22.1 et 22.2.

**Le sénateur Andreychuk:** Ils pourraient donc être tenus responsables, si le critère de l'article 22 s'applique?

**M. Piragoff:** Cela dépendrait des faits.

**Le sénateur Moore:** Si ces avocats donnaient des conseils contraires à la loi, ils seraient traités sur le même pied que les autres.

**M. Piragoff:** Les avocats peuvent conspirer avec leurs clients pour commettre des infractions; cela s'est déjà vu.

**Le sénateur Andreychuk:** Je ne voulais pas me moquer, puisque les avocats, à l'interne ou autrement, donnent des conseils. C'est-à-dire qu'ils proposent des solutions de rechange et indiquent quelles sont les conséquences. Lorsqu'ils donnent des conseils, ces conseils doivent être complets. À mon avis, c'est une question trouble. Ce n'est qu'un exemple des raisons pour lesquelles les définitions auront beaucoup d'importance à l'avenir, si nous sommes sincères, et j'espère que c'est le cas, dans notre vœu d'éradiquer les circonstances qui ont conduit à l'affaire de *Westray*. Ce ne sera pas facile.

**Le président:** Merci, messieurs Piragoff et Yost de vos témoignages utiles et intéressants.

Honorable senators, nous avons certaines questions au sujet de l'ABC, mais après avoir entendu le témoignage de M. Piragoff, je crois que nous pouvons passer à l'étude article par article. Le comité serait-il d'accord?

**Le sénateur Beaudoin:** Généralement, nous recevons un avis par écrit nous informant que nous allons faire l'étude article par article. Je ne suis pas sûr que nous ayons reçu cet avis. Nous avons toutefois reçu un avis verbal. Je ne veux pas insister sur ce sujet. Compte tenu des explications que nous avons reçues et de la position du Barreau du Québec, je serais prêt à passer à l'étude article par article.

**Le président:** Au cas où il y aurait un problème technique, comme celui dont a fait mention le sénateur Beaudoin, puis-je avoir le consentement unanime du comité pour que nous passions maintenant à l'étude article par article?

**Le sénateur Andreychuk:** S'il n'existe pas de règle dans laquelle on dit expressément qu'il faut inclure l'étude article par article dans notre avis, il faudrait peut-être alors s'informer auprès d'autres présidents de comité. Ils nous diront peut-être qu'une fois cet avis inclus, le comité peut procéder à cette étude. Après tout, notre comité est celui des affaires juridiques et constitutionnelles.

**Le président:** Notre greffière me dit qu'elle a vérifié et que ce n'est pas exigé; c'est préférable, mais ce n'est pas exigé.

**Le sénateur Andreychuk:** D'autres greffiers ne partagent pas cet avis.



We are the Legal and Constitutional Committee, so I hope that we will follow the rules.

I am more concerned that we have an important bill, such as this, and we are dealing with it in a rushed and hasty matter. We should have had the opportunity to study it and to follow our rules.

We usually hear witnesses and have an opportunity to read their testimony, deliberate, and deal with the clause-by-clause consideration later.

We were given undertakings by the government that they would not put us in this position, yet, here we are again. I am having to weigh the Westray situation against the wishes of all the people who have been waiting for this legislation. Do I tell them that we must do our due diligence, or do I agree that, out of fairness, we should deal with this today? In that case, all the fine things we say about how we give sober second thought and follow procedure and rules as a necessary component of Parliament are flushed away.

In weighing all of that, I have come to the conclusion that we can proceed to clause-by-clause study and wipe out all the rules, but I do not think it is very helpful to the Senate.

**Senator Baker:** I, too, would like to go immediately to clause-by-clause consideration. However, the statements of Senators Beaudoin and Andreychuk are well taken, since the courts, even the Supreme Court of Canada, have chastised this committee in the past, on the record, for not dealing adequately with proposed legislation. They have chastised to an even greater extent the House of Commons committee for not dealing with these bills properly. Just last year, the Supreme Court of Canada chastised us for not examining changes to the Criminal Code in more detail.

However, given the circumstances and Senator Moore's rather active encouragement, I agree that we should pass this forthwith.

**Senator Moore:** I do not want the impression to be left on the public record that this is a rush job. I will repeat what I said yesterday in the chamber. I said:

The question of corporate criminal liability has been under study in Canada for more than 25 years, beginning with a discussion paper by the Law Reform Commission of Canada in 1976, followed by a report of the commission in 1987, a study by a subcommittee of the House of Commons Standing Committee on Justice and the Solicitor General in 1993, and a white paper issued by the Department of Justice in 1993.

In this Parliament there was Bill C-284, tabled in response to the Westray disaster, the Department of Justice's paper, the hearings of the Standing Committee on Justice and Human Rights, the government's response and this bill.

Nous sommes le Comité des affaires juridiques et constitutionnelles, j'espère donc que nous respecterons les règles.

Ce qui m'inquiète davantage, c'est que nous sommes saisis d'un projet de loi important et que nous devons l'examiner à la hâte. J'aurais voulu avoir la possibilité de l'étudier et de respecter nos règles.

Généralement, nous entendons des témoins et nous avons la possibilité de lire leurs témoignages, d'en délibérer et de procéder plus tard à l'étude article par article.

Le gouvernement s'était engagé à ne plus nous placer dans cette position, mais nous en sommes encore là. Je dois évaluer la situation de la mine Westray par rapport aux vœux de tous ceux qui ont attendu que cette mesure législative soit adoptée. Dois-je leur dire que nous devons faire preuve de la diligence nécessaire ou dois-je accepter, par esprit d'équité, d'examiner aujourd'hui cette mesure? Dans ce cas, tous nos beaux discours sur notre second examen objectif, sur la procédure et les règles nécessaires aux travaux du Parlement n'ont plus aucun sens.

Compte tenu de tout cela, j'en ai conclu que nous pouvons procéder à l'étude article par article et faire fi des règles, mais je ne crois pas que ce soit très utile au Sénat.

**Le sénateur Baker:** Moi aussi, je préfère que nous fassions immédiatement l'étude article par article. Toutefois, je prends bonne note des déclarations des sénateurs Beaudoin et Andreychuk, puisque les tribunaux, et même la Cour suprême du Canada, ont reproché à ce comité par le passé, officiellement, de ne pas avoir suffisamment examiné des mesures législatives proposées. Les tribunaux ont critiqué encore plus vertement le comité de la Chambre des communes de ne pas avoir traité ces projets de loi comme il convient. L'année dernière encore, la Cour suprême du Canada nous a critiqués pour ne pas avoir examiné de façon plus détaillée des modifications apportées au Code criminel.

Toutefois, étant donné les circonstances et l'encouragement plutôt vif de la part du sénateur Moore, je conviens que nous devrions adopter ce projet de loi immédiatement.

**Le sénateur Moore:** Je ne veux pas donner l'impression à la population qu'il s'agit d'un travail précipité. Je vais répéter ce que j'ai dit hier au Sénat. J'ai dit:

La question de la responsabilité pénale des sociétés est examinée depuis plus de 25 ans au Canada. D'abord, la Commission de réforme du droit du Canada a préparé un document de travail à ce sujet en 1976; elle a publié un rapport en 1987. Un sous-comité du Comité sénatorial permanent de la justice et le solliciteur général ont ensuite étudié la question en 1993, et le ministère de la Justice a soumis un Livre blanc sur le même sujet cette année-là.

Il y a eu le projet de loi C-284, qui fut présenté au Parlement dans le sillage de la tragédie de la mine Westray, le document du ministère de la Justice, les audiences du Comité sénatorial permanent de la justice et des droits de la personne, la réponse du gouvernement et le projet de loi dont nous sommes saisis.

We have not gone without discussion and deliberations of the issues in this matter.

**Senator Andreychuk:** I do not want Senator Moore to feel that he has not done his job, because I think there has been lots of discussion. However, that does not take away from our role and how we conduct business. I commend everyone for studying issues generally, but when a bill arrives here there are certain things that we must do, and we are not doing them. That does not diminish the studies done by other people or bodies or the importance of this bill, and that is why we will be voting for it, but I do not think that is how we should conduct our business.

**The Chairman:** Is it agreed, honourable senators, that the committee move to clause-by-clause consideration of Bill C-45, to amend the Criminal Code — criminal liability of organizations?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall the title stand postponed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 1 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 2 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 3 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 4 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 5 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 6 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 7 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 8 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 9 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clauses 10 to 20 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clauses 21 to 23 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall the title carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Is it agreed, honourable senators, that the bill be adopted without amendment?

Il y a eu toutes sortes de discussions et de délibérations sur les enjeux entourant cette question.

**Le sénateur Andreychuk:** Je ne veux pas que le sénateur Moore ait l'impression qu'il n'a pas fait son travail, car je crois qu'il y a eu beaucoup de discussions. Toutefois, nous avons un rôle à jouer et devons faire notre travail convenablement. Je félicite tout le monde d'avoir examiné les questions, mais lorsque nous sommes saisis d'un projet de loi, il y a certaines choses que nous devons faire, et nous ne sommes pas en train de les faire. Je ne veux pas dénigrer les études faites par d'autres personnes ou entités ni l'importance de ce projet de loi, et voilà pourquoi nous allons voter pour ce projet de loi, mais je ne pense pas que nous devrions procéder de cette façon.

**Le président:** Plaît-il aux honorables sénateurs de passer à l'étude article par article du projet de loi C-45, Loi modifiant le Code criminel (responsabilité pénale des organisations)?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Le titre est-il réservé?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** L'article 1 est-il adopté?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** L'article 2 est-il adopté?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** L'article 3 est-il adopté?

**Les honorables sénateurs:** D'accord.

**Le président:** L'article 4 est-il adopté?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** L'article 5 est-il adopté?

**Les honorables sénateurs:** D'accord.

**Le président:** L'article 6 est-il adopté?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** L'article 7 est-il adopté?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** L'article 8 est-il adopté?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** L'article 9 est-il adopté?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Les articles 10 à 20 sont-ils adoptés?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Les articles 21 à 23 sont-ils adoptés?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Le titre est-il adopté?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter le projet de loi sans amendement?



**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Does the committee wish to append observations as were made by Senators Joyal, Andreychuk and Beaudoin?

Is it the committee's wish that they be general observations without attaching the names of senators?

**Senator Andreychuk:** Feel free to attach the names.

**Senator Moore:** I think Senator Joyal wanted to be so noted personally.

**Senator Andreychuk:** I think you should note our objections, but I also would like to point out that we are creating a codified duty of care here and, as Mr. Piragoff said, they will ensure that there is the best dissemination. I think we should include that additional comment.

**The Chairman:** Which members of the committee want to have their names duly noted in the observation?

Senator Andreychuk, Senator Beaudoin and Senator Joyal.

**The Chairman:** Is it agreed that I report this bill with observations to the Senate this afternoon?

**Hon. Senators:** Agreed.

The committee adjourned.

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Le comité désire-t-il annexer les observations faites par les sénateurs Joyal, Andreychuk et Beaudoin?

Le comité désire-t-il qu'elles soient des observations d'ordre général sans mention du nom des sénateurs?

**Le sénateur Andreychuk:** Vous pouvez ajouter les noms.

**Le sénateur Moore:** Je crois que le sénateur Joyal voulait que son nom paraisse.

**Le sénateur Andreychuk:** Je crois que nos objections devraient être notées, mais je voudrais aussi signaler que nous sommes en train de codifier une obligation de diligence et, comme l'a dit M. Piragoff, on s'assurera de sa plus grande diffusion. Je crois que nous devrions inclure cette observation supplémentaire.

**Le président:** Quels membres du comité veulent que leur nom soit indiqué dans l'observation?

Le sénateur Andreychuk, le sénateur Beaudoin et le sénateur Joyal.

**Le président:** Plaît-il aux sénateurs que je dépose ce projet de loi avec les observations au Sénat cet après-midi?

**Des voix:** D'accord.

La séance est levée.







*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Communication Canada – Publishing  
Ottawa, Ontario K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Communication Canada – Édition  
Ottawa (Ontario) K1A 0S9

#### APPEARING

The Honourable Wayne Easter, P.C., M.P., Solicitor General of Canada.

#### WITNESSES

**Wednesday, October 29, 2003**

*From the Canadian Firearms Centre:*

William V. Baker, Commissioner;

Kathleen Roussel, Senior Counsel, Head Legal Services.

*From the Coalition for Gun Control:*

Wendy Cukier, President.

*From the National Firearms Association:*

Wally Butts, National Vice-President, Communications.

**Thursday, October 30, 2003**

*From the Department of Justice of Canada:*

Donald Piragoff, Senior General Counsel, Criminal Law Policy Section;

Greg Yost, Counsel, Criminal Law Policy Section.

#### COMPARAÎT

L'honorable Wayne Easter, c.p., député, solliciteur général Canada.

#### TÉMOINS

**Le mercredi 29 octobre 2003**

*Du Centre canadien des armes à feu:*

William V. Baker, commissaire;

Kathleen Roussel, avocate-conseil, chef, Services juridiques.

*De la Coalition pour le contrôle des armes à feu:*

Wendy Cukier, présidente.

*De la National Firearms Association:*

Wally Butts, vice-président national, Communications.

**Le jeudi 30 octobre 2003**

*Du ministère de la Justice du Canada:*

Donald Piragoff, avocat général principal, Section de la politique matière de droit pénal;

Greg Yost, avocat, Section de la politique en matière de droit pénal.





Second Session  
Thirty-seventh Parliament, 2002-03

## SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

Deuxième session de la  
trente-septième législature, 2002-2003

## SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Legal and Constitutional Affairs

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chair:*

The Honourable GEORGE FUREY

Wednesday, November 5, 2003

Issue No. 17

### Second and last meeting on:

Regulations made pursuant to  
An Act respecting firearms and other weapons,  
Statutes of Canada, 1995, Chapter 39,  
as contemplated by section 118(3) of that act.

and

### First meeting on:

The implications of including, in legislation,  
non-derogation clauses relating to existing aboriginal and  
treaty rights of the aboriginal peoples of Canada  
under s.35 of the Constitution Act, 1982

### INCLUDING:

THE NINTH REPORT OF THE COMMITTEE  
(Firearms Regulation Study)

WITNESSES:

(See back cover)

*Président:*

L'honorable GEORGE FUREY

Le mercredi 5 novembre 2003

Fascicule n° 17

### Deuxième et dernière réunion concernant:

Le règlement pris conformément à la Loi concernant  
les armes à feu et certaines autres armes,  
Lois du Canada, 1995, chapitre 39, comme prévu  
au paragraphe 118(3) de cette loi

et

### Première réunion concernant:

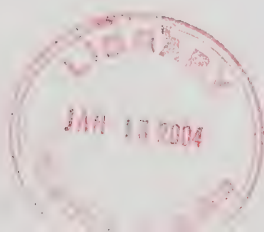
Les conséquences de l'inclusion, dans la loi, de dispositions  
non dérogatoires concernant les droits ancestraux et issus  
de traités existants des peuples autochtones du Canada aux  
termes de l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982

### Y COMPRIS:

LE NEUVIÈME RAPPORT DU COMITÉ  
(Étude sur le règlement des armes à feu)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)





THE STANDING SENATE COMMITTEE  
ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable George Furey, *Chair*

The Honourable Gérard-A. Beaudoin, *Deputy Chair*  
and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Jaffer
Baker, P.C.	Joyal, P.C.
Bryden	* Lynch-Staunton
Buchanan, P.C.	(or Kinsella)
* Carstairs, P.C.	Nolin
(or Robichaud, P.C.)	Pearson
Cools	Smith, P.C.

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Jaffer substituted for that of the Honourable Senator Moore (*November 5, 2003*).

The name of the Honourable Senator Sibbeston substituted for that of the Honourable Senator Jaffer (*November 5, 2003*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Président:* L'honorable George Furey

*Vice-président:* L'honorable Gérard-A. Beaudoin  
et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk	Jaffer
Baker, c.p.	Joyal, c.p.
Bryden	* Lynch-Staunton
Buchanan, c.p.	(ou Kinsella)
* Carstairs, c.p.	Nolin
(ou Robichaud, c.p.)	Pearson
Cools	Smith, c.p.

*\* Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité:*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Jaffer substitué à celui de l'honorable sénateur Moore (*le 5 novembre 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Sibbeston substitué à celui de l'honorable sénateur Jaffer (*le 5 novembre 2003*).

ORDER OF REFERENCE

Extract of the *Journals of the Senate*, on Tuesday, October 7, 2003:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Carstairs, P.C., seconded by the Honourable Senator Robichaud, P.C.:

That the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs be authorized to examine and report on the implications of including, in legislation, non-derogation clauses relating to existing aboriginal and treaty rights of the aboriginal peoples of Canada under s.35 of the *Constitution Act, 1982*; and

That the Committee present its report no later than December 31, 2003.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

*Le greffier du Sénat,*  
Paul C. Bélisle  
*Clerk of the Senate*

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 7 octobre 2003:

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Carstairs, c.p., appuyée par l'honorable sénateur Robichaud, c.p.:

Que le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles soit autorisé à examiner, pour en faire rapport, les conséquences de l'inclusion, dans la loi, de dispositions non dérogatoires concernant les droits ancestraux et issus de traités existants des peuples autochtones du Canada aux termes de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*; et

Que le Comité présente son rapport au plus tard le 31 décembre 2003.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée



**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Wednesday, November 5, 2003  
(39)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day, at 4:20 p.m., in room 257, East Block, the Chair, Honourable George J. Furey, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Bryden, Buchanan, P.C., Cools, Furey, Joyal, P.C., Nolin, Pearson, Sibbeston and Smith, P.C. (11).

*Other senator present:* The Honourable Senator Watt (1).

*In attendance:* From the Library of Parliament, Gérald Lafrenière.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, October 28, 2003, the committee continued its study on regulations made pursuant to An Act respecting firearms and other weapons, Statutes of Canada, 1995, Chapter 39, as contemplated by section 118(3) of that Act. (*For complete text of Order of Reference see proceedings of the committee, Issue No. 16.*)

The committee proceeded to the consideration of a draft report in camera.

The committee decided to table the report at the next sitting of the Senate.

At 4:32 p.m., the committee resumed in public to discuss the non-derogation study.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, October 7, 2003, the committee started its study on the implications of including, in legislation, non-derogation clauses relating to existing aboriginal and treaty rights of the aboriginal peoples of Canada under s.35 of the Constitution Act, 1982. (*For complete text of Order of Reference see proceedings of the committee, Issue No. 17.*)

**WITNESSES:**

*From the Department of Justice Canada:*

Ms. Clare Beckton, Assistant Deputy Attorney General;

Mr. Charles Pryce, Senior Counsel.

*From the Department of Indian Affairs and Northern Development:*

Ms. Christine Cram, Director General, Strategic Policy, Planning and Intergovernmental Relations Branch, Policy and Strategic Direction Sector.

Clare Beckton made a statement and Clare Beckton and Christine Cram answered questions.

**PROCÈS-VERBAL**

OTTAWA, le mercredi 5 novembre 2003  
(39)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 16 h 20, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable George J. Furey (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Bryden, Buchanan, c.p., Cools, Furey, Joyal, c.p., Nolin, Pearson, Sibbeston et Smith, c.p. (11).

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Watt (1).

*Aussi présent:* De la Bibliothèque du Parlement: Gérald Lafrenière.

*Également présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 28 octobre 2003, le comité poursuit son étude du règlement pris conformément à la Loi concernant les armes à feu et certaines autres armes, Lois du Canada, 1995, chapitre 39, comme prévu au paragraphe 118(3) de cette loi. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 16 des délibérations du comité.*)

Le comité examine une ébauche de rapport à huis clos.

Le comité décide de déposer ce rapport à la prochaine séance du Sénat.

À 16 h 32, le comité reprend sa séance publique pour discuter des dispositions non dérogoires.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 7 octobre 2003, le comité entreprend son étude des conséquences de l'inclusion, dans la loi, de dispositions non dérogoires concernant les droits ancestraux et issus de traités existants des peuples autochtones du Canada aux termes de l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 17 des délibérations du comité.*)

**TÉMOINS:**

*Du ministère de la Justice du Canada:*

Mme Clare Beckton, sous-procureure générale adjointe;

M. Charles Pryce, avocat-conseil.

*Du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien:*

Mme Christine Cram, directrice générale, Direction générale des politiques stratégiques, de la planification et des relations intergouvernementales, Secteur des politiques et de l'orientation stratégique.

Clare Beckton fait une déclaration puis, avec Christine Cram, répond aux questions.

The officials from the Department of Justice Canada submitted a brief to the committee.

At 6:12 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

Les hauts fonctionnaires du ministère de la Justice du Canada déposent un mémoire au comité.

À 18 h 12, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ:*

*La greffière du comité,*

Marcy Zlotnick

*Clerk of the Committee*



**REPORT OF THE COMMITTEE**

Thursday, November 6, 2003

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to table its

**NINTH REPORT**

Your Committee, to which was referred the Regulations pursuant to Section 118 of the Firearms Act, has, in obedience to the Order of Reference of Tuesday, 28 October 2003, examined the said Regulations and now reports as follows:

Your Committee would like to thank the Solicitor General of Canada for appearing before it on such short notice and assuring it that the said Regulations would not be finalized and made until after considering its recommendations.

The issue of firearms and how the rights of Aboriginal peoples of Canada are affected remains of great concern to your Committee. Because of ongoing litigation, your Committee agrees that this may not be the most opportune time to review this most serious issue. Your Committee does welcome certain of the initiatives that are underway to make the administration of the program more suitable to the particular needs of Aboriginal peoples. For example, the hiring of a First Nations firearms officer to work in the West and the territories is a step in the right direction and was a recommendation made by this Committee to the Minister of Justice in 1997. Many other issues, however, remain to be addressed.

Your Committee noted that the Solicitor General of Canada is striving to achieve cost savings and improved services to Canadians. There is no doubt that firearms control remains a controversial issue and that the cost of administering this program has adversely affected its credibility.

The following are recommendations which your Committee feels should be brought to the attention of the Solicitor General of Canada.

**Recommendation 1**

A report should be made public on the consultations that are currently being held by the Canadian Firearms Centre with individuals and groups from across the country, seeking their feedback on the said Regulations and on the delivery of the firearms program in general. The report should include any resulting changes made to the said Regulations and also to the delivery of the firearms program. In addition, the report should set out recommendations that were not followed, including an explanation as to why they were rejected. The individuals and groups who had their recommendations rejected should be contacted directly by the Canadian Firearms Centre and allowed to meet with officials in order that they receive adequate explanations as to why their recommendations were not followed.

**RAPPORT DU COMITÉ**

Le jeudi 6 novembre 2003

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de déposer son

**NEUVIÈME RAPPORT**

Le Comité, à qui ont été renvoyés (ordre de renvoi du mardi 28 octobre 2003) les projets de règlements, conformément à l'article 118 de la Loi sur les armes à feu, a, en conséquence, examiné lesdits projets de règlements et en fait maintenant rapport comme suit:

Le Comité tient à remercier le Solliciteur général du Canada d'avoir comparu devant lui à si bref délai et de lui avoir assuré que lesdits règlements ne seraient pas finalisés et pris avant qu'il n'ait été tenu compte de ses recommandations.

Le dossier des armes à feu et son incidence sur les droits des peuples autochtones du Canada préoccupent grandement le Comité. À cause des procès en cours, le Comité convient que le moment n'est peut-être pas propice à un examen de cette question très importante. Quoi qu'il en soit, le Comité note avec satisfaction certaines des initiatives en cours pour adapter l'administration du programme aux besoins particuliers des peuples autochtones. Par exemple, l'embauche d'un contrôleur des armes à feu des Premières nations qui travaillera dans l'Ouest et dans les territoires est un pas dans la bonne direction et donne suite à une recommandation que le Comité a faite au ministre de la Justice en 1997. Beaucoup d'autres questions, cependant, restent en suspens.

Le Comité note que le Solliciteur général du Canada essaie de réaliser des économies et d'améliorer les services aux Canadiens. Il ne fait aucun doute que le contrôle des armes à feu demeure une question controversée et que les frais d'administration du programme nuisent à sa crédibilité.

Voici les recommandations que le Comité estime devoir adresser au Solliciteur général du Canada.

**Recommandation 1**

Il faudrait rendre public un rapport sur les consultations que mène actuellement le Centre canadien des armes à feu auprès de particuliers et de groupes d'un bout à l'autre du pays en vue de connaître leurs vues sur lesdits règlements et sur les modalités d'exécution du programme des armes à feu en général. Le rapport devrait faire état des modifications apportées ensuite aux projets de règlements ainsi qu'aux modalités d'exécution du programme des armes à feu. En outre, il devrait indiquer quelles sont les recommandations restées sans suite et les raisons pour lesquelles elles le sont. Le Centre canadien des armes à feu devrait prendre contact avec les personnes et les groupes dont les recommandations ont été rejetées, afin que ceux-ci puissent obtenir des explications de la part des responsables.

**Recommendation 2**

All fees should be reviewed to ensure that they are affordable for individuals and businesses and that the firearms community is not required to cover a disproportionate level of the costs of the firearms program.

Respectfully submitted,

**Recommandation 2**

Il faudrait revoir tous les droits à payer pour s'assurer qu'ils sont à la portée de la bourse des particuliers et des entreprises et que les propriétaires d'armes à feu ne sont pas appelés à assumer une part disproportionnée des coûts du programme des armes à feu.

Respectueusement soumis,

*Le président,*

GEORGE FUREY

*Chair*



**EVIDENCE**

OTTAWA, Wednesday, November 5, 2003

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 4:20 p.m. to examine and report on the implications of including, in legislation, non-derogation clauses relating to existing Aboriginal and treaty rights of the Aboriginal peoples of Canada under section 35 of the Constitution Act, 1982.

**Senator George J. Furey** (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

**The Chairman:** My apologies to the witnesses for keeping you waiting beyond the time for which we had called you. Sometimes scheduling here gets to be a little difficult and out of our hands. Thank you for your patience.

Today, we begin our study of the implications of including, in legislation, non-derogation clauses relating to existing Aboriginal and treaty rights of the Aboriginal peoples of Canada under section 35 of the Constitution Act, 1982, pursuant to the order of reference granted to this committee on October 7.

To assist us in our hearings today, we have officials from two departments. From the Department of Justice, we welcome Claire Beckton and Charles Pryce. From the Department of Indian Affairs and Northern Development, we have Christine Cram.

I understand you have been told that you have five minutes to make a presentation and then we will proceed to questions.

**Ms. Clare Beckton, Assistant Deputy Attorney General, Department of Justice Canada:** We were not told we had five minutes. However, we have some speaking points that we have handed out to the committee. We think it is important to take the committee through this so that we can set the stage.

**The Chairman:** Please do.

**Ms. Beckton:** We are pleased to have been invited here today to talk about non-derogation clauses. As you know, the Department of Justice has taken an active interest in this issue. Officials from the department appeared before the Standing Senate Committee on Energy, Environment and Natural Resources to discuss this issue over a year ago. More recently, we had the opportunity to discuss non-derogation clauses in greater detail with a number of senators. We understand that this is an issue of real concern to senators and others. We welcome the opportunity to contribute to the discussion and to listen to and learn from the views of others.

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le mercredi 5 novembre 2003

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 16 h 20 pour examiner, afin d'en faire rapport, les conséquences de l'inclusion, dans la loi, de dispositions de non-dérogação concernant les droits ancestraux et issus de traités existants des peuples autochtones du Canada aux termes de l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982.

**Le sénateur George J. Furey** (*président*) occupe le fauteuil.

[Traduction]

**Le président:** Toutes mes excuses aux témoins que nous avons fait attendre. Il arrive parfois que les horaires soient un peu difficiles à respecter. Merci de votre patience.

Nous commençons aujourd'hui notre examen des conséquences de l'inclusion, dans la loi, de dispositions de non-dérogação concernant les droits ancestraux et issus de traités existants des peuples autochtones aux termes de l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982, conformément à l'ordre de renvoi reçu par notre comité le 7 octobre.

Pour nous aider dans nos audiences d'aujourd'hui, nous recevons des fonctionnaires de deux ministères: du ministère de la Justice, nous accueillons Clare Beckton et Charles Pryce; du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, nous recevons Christine Cram.

Autant que je sache, on vous a dit que vous disposiez de cinq minutes pour faire un exposé à la suite de quoi nous passerons aux questions.

**Mme Clare Beckton, sous-procureure générale adjointe, ministère de la Justice du Canada:** On ne nous a pas dit que nous disposions de cinq minutes; toutefois, nous avons quelques points à aborder que nous avons distribués au comité. Selon nous, il est important de les faire examiner par le comité pour que nous puissions préparer le terrain.

**Le président:** Allez-y.

**Mme Beckton:** C'est avec plaisir que nous avons accepté l'invitation de comparaître aujourd'hui concernant les dispositions de non-dérogação. Comme vous le savez, le ministère de la Justice porte un vif intérêt à cette question. Les fonctionnaires du ministère ont comparu devant le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles afin de discuter de cette question il y a déjà plus d'un an. Plus récemment, nous avons eu l'occasion de discuter de façon plus détaillée, avec un certain nombre de sénateurs, des dispositions de non-dérogação. Nous comprenons qu'il s'agit d'une question d'une importance fondamentale pour les sénateurs et d'autres. Nous sommes heureux d'avoir cette possibilité de participer au débat ainsi que d'écouter les opinions exprimées par d'autres et d'en tirer les leçons.

Like senators, the government has an interest in seeking a resolution of this issue. We agree that the current approach, of dealing with non-derogation clauses on an ad hoc basis every time legislation is considered by Parliament, is not sustainable. We look forward to making a contribution to the work of this committee. Your report will contribute to the development of a consistent approach, so that legislation balances respect for Aboriginal and treaty rights with constitutional and other democratic principles.

The issue has been cast in terms of whether or not to include non-derogation clauses in legislation. We would suggest that this issue is less about the wording of particular clauses and more about policy choices. Once those choices have been made, it becomes possible to develop the most appropriate legal mechanisms to give effect to them.

The fundamental issue is determining the appropriate relationship between federal legislation and Aboriginal and treaty rights. The federal government takes these rights seriously and seeks to respect both Aboriginal and treaty rights. These rights receive a high degree of constitutional protection from section 35 of the Constitution Act, 1982. Governments must justify any infringement of Aboriginal and treaty rights. However, questions have been raised as to whether section 35 by itself provides adequate protection for these rights. Of particular concern is the potential for legislation to have unanticipated impacts on Aboriginal and treaty rights because there is no process for parliamentarians to assess specifically how legislation may affect these rights. If that is the real concern, the policy choices may be to ensure that there are adequate processes to assess the potential impact of legislation on Aboriginal and treaty rights.

It has been suggested that Aboriginal and treaty rights should receive greater protection from the effects of legislation than is provided by section 35. It is principally in this context that the need for non-derogation clauses in legislation must be considered.

We would like to focus on two main areas in order to assist the committee. The first is the key considerations that arise in making the policy choices. The second is to offer some possible approaches or mechanisms that could be considered in light of the policy choices that have been made.

There are three considerations that are of particular importance, in my view. They are: the similarities and differences between Charter rights and Aboriginal and treaty rights; the need for legislative regimes to be flexible and to balance a wide range of rights and interests; and principles of statutory interpretation.

I will start with the Charter rights and section 35 rights.

We know that the Supreme Court in *Sparrow* effectively gave Aboriginal and treaty rights the same constitutional protection as Charter rights, in that they are not absolute. The rights are balanced with other rights and interests. Despite this similar

Tout comme les sénateurs, le gouvernement a intérêt à rechercher une solution à cette question. Nous convenons que l'approche actuelle qui consiste à traiter des dispositions de non-dérogação de façon ponctuelle chaque fois qu'une mesure législative est examinée par le Parlement n'est pas une solution durable. Nous nous réjouissons donc de contribuer aux travaux du comité. Votre rapport contribuera à la mise en oeuvre d'une approche uniforme de manière que la législation parvienne à un équilibre entre le respect des droits ancestraux et issus de traités et les principes constitutionnels et démocratiques.

La question a été présentée comme suit: faut-il ou non inclure des dispositions de non-dérogação dans la loi. Selon nous, cette question se rapporte moins au libellé de certaines dispositions qu'à des choix de politique. Une fois ces choix faits, il sera possible d'élaborer les mécanismes juridiques les plus appropriés afin de les rendre exécutoires.

La question fondamentale consiste à déterminer la relation appropriée entre la loi fédérale et les droits ancestraux et issus de traités. Le gouvernement fédéral prend au sérieux les droits ancestraux et issus de traités et cherche à les respecter. Ces droits jouissent d'un degré élevé de protection constitutionnelle en vertu de l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982. Les gouvernements doivent justifier tout empiètement sur les droits ancestraux et issus de traités. Toutefois, plusieurs se sont demandé si l'article 35, en lui-même, protège adéquatement ces droits. Il est particulièrement préoccupant que la loi puisse avoir des répercussions imprévues sur les droits ancestraux et issus de traités, vu que les parlementaires ne disposent d'aucun processus leur permettant d'évaluer avec précision l'impact de cette loi sur ces droits. S'il s'agit d'une préoccupation réelle, le choix politique peut consister à assurer l'existence de processus pertinents en vue d'évaluer l'impact éventuel de la loi sur les droits ancestraux et issus de traités.

On a également dit que les droits ancestraux et issus de traités doivent être mieux protégés par la loi que ne le fait l'article 35. C'est surtout dans ce contexte qu'il faut envisager la nécessité de dispositions de non-dérogação dans la loi.

Nous aimerions cibler les deux éléments principaux suivants afin de faciliter les travaux du comité: Tout d'abord, les considérations fondamentales qui se posent dans l'élaboration du choix politique, deuxièmement les approches ou les mécanismes possibles qui devraient être considérés à la lumière des choix politiques qui ont été faits.

À mon avis, trois considérations sont d'une importance cruciale: Les similarités et les différences entre les droits garantis par la Charte et les droits ancestraux et issus de traités; la nécessité de la flexibilité des régimes législatifs qui doivent ainsi permettre d'équilibrer une grande variété de droits et d'intérêts; les principes d'interprétation législative.

Je vais commencer par les droits garantis par la Charte et les droits de l'article 35.

La Cour suprême, dans l'arrêt *Sparrow*, a effectivement accordé la même protection constitutionnelle aux droits ancestraux et issus de traité qu'aux droits garantis par la Charte, vu qu'ils ne sont pas absolus. Les droits sont équilibrés



treatment, there are a number of factors that need to be taken into consideration in determining whether section 35 by itself provides for adequate protection of these rights. For example, it is clear that Aboriginal and treaty rights are distinct from Charter rights in a number of important ways. We need to ask ourselves whether these differences, by themselves, warrant treating Aboriginal and treaty rights differently in legislation.

One important way in which Aboriginal and Charter rights differ is that, in the case of Charter rights, there exists a formal process of review under the Department of Justice Act related to the constitutionality of proposed federal legislation. There is no similar review process for Aboriginal and treaty rights.

A further difference is that the Charter sets out certain rights that are protected, whereas section 35 refers broadly to Aboriginal and treaty rights and does not specify them. In this way, Charter rights are potentially more easily definable than Aboriginal and treaty rights. The court has provided some direction over the last 20 years as to the type of Aboriginal and treaty rights that exist, but there is much that is unknown about the nature and scope of such rights. For example, while Aboriginal people claim an Aboriginal right to self-government, with some claiming to be sovereign nations, the courts have yet to confirm that a right to self-government exists and what form it might take.

Yet another difference between the two types of rights is that the majority of Charter rights are of a social or political nature and pertain to individuals, regardless of their background. In contrast, Aboriginal rights are collective in nature and belong to particular groups based on their prior occupation of what is now Canada. As well, Aboriginal rights are not universal, but rather, are site and fact specific. This means that an Aboriginal group on the West Coast will not necessarily have the same rights to hunt as an Aboriginal group on the East Coast. This characteristic of Aboriginal rights means that they are difficult to assess on a global basis and need to be considered on a case-by-case basis.

Finally, Aboriginal rights are often linked to use of land and resources, providing an economic element that makes them quite different from Charter rights.

The second consideration is adaptable legislative regimes.

Legislation needs, as we know, to reconcile or balance competing interests and be sufficiently flexible to adapt to changing circumstances. The federal government exercises its authority to achieve a variety of objectives, including public policy goals. Canadian society is not static; Canadians, both Aboriginal and non-Aboriginal, would not be well served by legislation that was fixed in time.

par rapport à d'autres droits et intérêts. En dépit de ce traitement similaire, un certain nombre de facteurs doit être pris en considération afin de déterminer si l'article 35, en lui-même, offre une protection appropriée de ces droits. À titre d'exemple, il est clair que les droits ancestraux et issus de traités sont distincts des droits garantis par la Charte et ce, de plusieurs façons importantes. Nous devons nous demander si ces différences, en elles-mêmes, justifient un traitement différent en vertu de la loi, des droits ancestraux et issus de traités.

Les droits ancestraux et ceux garantis par la Charte sont différents, puisque, dans le cas des droits garantis par la Charte, il est prévu un processus formel de révision en vertu de la Loi sur le ministère de la Justice relativement à la constitutionnalité de tout projet de loi fédéral. Il n'existe pas de processus de révision similaire pour les droits ancestraux et issus de traités.

Autre différence, la Charte précise certains droits qui sont protégés, tandis que l'article 35 renvoie sommairement aux droits ancestraux et issus de traités, sans les préciser. En ce sens, les droits garantis par la Charte sont potentiellement plus faciles à définir que les droits ancestraux et issus de traités. Depuis 20 ans, les tribunaux ont donné une certaine orientation quant au type de droits ancestraux et issus de traités existants, mais il demeure beaucoup d'inconnue quant à la nature et à la portée de ces droits. Par exemple, bien que les peuples autochtones revendiquent un droit à l'autonomie gouvernementale, certains revendiquant le statut de nations souveraines, les tribunaux n'ont pas encore confirmé ni l'existence, ni la forme d'un tel droit à l'autonomie gouvernementale.

Autre différence entre les deux types de droits, la plus grande partie des droits garantis par la Charte sont de nature sociale ou politique et visent les particuliers, indépendamment de leurs antécédents. En revanche, les droits ancestraux sont de nature collective et appartiennent à des groupes particuliers en fonction de leur occupation antérieure de ce qui est maintenant le Canada. De plus, les droits ancestraux ne sont pas universels, mais plutôt axés sur des endroits et des faits précis. Ainsi, un groupe autochtone de la côte Ouest n'aura pas nécessairement les mêmes droits de chasse qu'un groupe autochtone de la côte Est. Cette particularité des droits ancestraux signifie qu'il est difficile de les évaluer de manière globale et qu'il faut les examiner au cas par cas.

En dernier lieu, les droits ancestraux sont souvent liés à l'utilisation des terres et des ressources, renfermant ainsi un certain élément économique qui les rend passablement différents des droits garantis par la Charte.

Il faut ensuite se pencher sur la question des régimes législatifs adaptables.

Comme nous le savons, la loi doit concilier ou équilibrer les intérêts opposés et être suffisamment flexible pour s'adapter aux circonstances changeantes. Le gouvernement fédéral exerce son pouvoir afin d'atteindre toute une gamme d'objectifs, y compris en matière de politique officielle. La société canadienne n'est pas statique; les Canadiens, Autochtones et non-Autochtones ne seraient pas bien servis par une loi figée dans le temps.

Accordingly, an important consideration is to have legislative schemes in place that can adapt to changing circumstances and values. In part, the need for flexibility is reflected in the fact that many statutes are implemented as framework legislation that guides the overall operation of the statute.

Detailed administration of the statute is done through regulations. For example, the Fisheries Act sets out broad responsibilities in relation to the fishery; however, details regarding catch allotments, size restrictions, et cetera, are set out in specific regulations and licences. Regulating a right to fish a certain species may not be needed when there are lots of fish, but may become necessary as the stock begins to diminish.

The Fisheries Act is also a good example of the major implications that could arise if a non-derogation clause is added to legislation in order to ensure that it has no adverse impact on Aboriginal or treaty rights. The Department of Fisheries and Oceans administers the act and makes decisions that affect the fishery on a day-to-day basis. Many different users, including many Aboriginal groups, access the fishery. Some of the users, both Aboriginal and non-Aboriginal, have a historic dependence on the resource and some have Aboriginal or treaty rights. Access to the fisheries may be for food, commercial or recreational purposes. DFO seeks to manage the fishery in a manner consistent with the constitutional protection provided to Aboriginal and treaty rights. However, it would be much more difficult to balance the competing public policy goals of conservation and continued use of the resource by all users if no infringement of Aboriginal and treaty rights is possible, even if justified. This is a particularly important consideration, as the courts may recognize additional Aboriginal or treaty rights to fish that are currently unknown.

We saw this in the recent decisions from the Supreme Court of Canada on *Powley*.

The third element is principles of statutory interpretation. There are differences of opinion on the purpose of some of the existing non-derogation clauses in legislation. In one view, these clauses are principally declaratory, serving as a flag to remind those administering the legislation that it is subject to the application of section 35. This view may not be accepted, as there is a basic principle of statutory interpretation that all provisions in a statute are intended to mean something. Before assuming a non-derogation clause should be added to a particular piece of legislation, it is important to clarify the overall policy objectives. This will determine whether a non-derogation clause is needed. The wording of any clause should be consistent with these policy objectives. This will help to avoid the differences of opinion that have arisen to date.

Par conséquent, il est important de mettre en place des régimes législatifs qui peuvent s'adapter à l'évolution des circonstances et des valeurs. La nécessité de flexibilité est illustrée en partie par le fait que beaucoup de lois sont mises en oeuvre en tant que lois-cadres, qui orientent l'application générale de la loi.

L'application détaillée de la loi se fait par le biais de la réglementation. Par exemple, la Loi sur les pêches établit les responsabilités générales à l'égard des pêches, mais les détails concernant les attributions de prises, les restrictions quant à la taille, etc., sont précisées dans la réglementation et les permis. Réglementer un droit de pêcher une certaine espèce n'est peut-être pas nécessaire lorsqu'il y a beaucoup de poissons, mais peut le devenir lorsque les stocks diminuent.

La Loi sur les pêches est également un bon exemple des conséquences importantes qui pourraient découler de l'inclusion d'une disposition de non-dérogation dans la loi pour que celle-ci n'ait pas d'effets préjudiciables sur les droits ancestraux ou issus de traités. C'est le ministère des Pêches et des Océans qui applique la loi et qui prend quotidiennement les décisions relatives aux pêches. Beaucoup d'utilisateurs différents, y compris de nombreux groupes autochtones, ont le droit de pêcher. Certains de ces utilisateurs, autant autochtones que non-autochtones, dépendent traditionnellement de cette ressource et certains jouissent de droits ancestraux ou issus de traités. L'accès à la pêche peut être prévu à des fins alimentaires, commerciales ou sportives. Le MPO cherche à gérer la pêche d'une manière conforme à la protection constitutionnelle des droits ancestraux et issus de traités. Cependant, il serait beaucoup plus difficile de parvenir à un équilibre entre les buts contradictoires de la politique publique de conservation et l'utilisation constante de la ressource par tous les utilisateurs si aucune violation des droits ancestraux et issus de traités n'était possible, même si elle était justifiée. C'est un aspect particulièrement important, puisque les tribunaux peuvent reconnaître davantage de droits ancestraux ou issus de traités en matière de pêche qui sont actuellement inconnus.

C'est ce que nous avons observé dans les récents arrêts de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Powley*.

Nous passons au troisième point, les principes d'interprétation législative. On observe des divergences d'opinion à propos de l'objet de certaines dispositions de non-dérogation dans la loi. Selon certains, ces dispositions sont essentiellement déclaratoires et servent à rappeler à ceux qui appliquent la loi que celle-ci est assujettie à l'application de l'article 35. Ce point de vue pourrait ne pas être accepté, étant donné que d'après un principe général d'interprétation législative, toutes les dispositions d'une loi doivent avoir un sens. Avant de présumer qu'une disposition de non-dérogation devrait être incluse dans une loi en particulier, il importe de préciser les objectifs globaux de la politique. Ainsi, on pourra décider si une disposition de non-dérogation s'impose. Le libellé de toute disposition doit être conforme aux objectifs de la politique afin d'éviter les divergences d'opinion survenues jusqu'ici.



I would add here that there is a broad range of approaches that could be considered, depending on the policy choice that is made. At one end of the spectrum, it has been suggested that because of all the uncertainty surrounding non-derogation clauses, they should simply be repealed from existing legislation. At the other end of the spectrum, if it is determined that Aboriginal and treaty rights require more protection than is provided by section 35, a broadly worded non-derogation clause applying to all federal legislation, ensuring complete protection for Aboriginal and treaty rights, might be contemplated.

As indicated previously, there is a policy choice to be made regarding the extent to which federal laws should apply to and be able to limit Aboriginal and treaty rights and there are many questions that arise in making that choice. We need to ask ourselves why non-derogation clauses are an issue at the present time. Why do people believe they are necessary? Some argue that the government is not doing enough to make sure that Aboriginal and treaty rights are protected in federal legislation. However, waiting to address the concerns of Aboriginal peoples until the statute is tabled in Parliament is a piecemeal approach and does not always allow for consideration of the underlying issues. Could something else be done to address the concerns that are prompting parliamentarians and others to push for the inclusion of non-derogation clauses in federal statutes? If the real concern is that not enough is being done to take account of Aboriginal and treaty rights as legislation is drafted and considered in Parliament, one possibility could be to find better ways of ensuring that the views and interests of Aboriginal peoples are taken into account in the legislative process. The federal government routinely engages Canadians in the process of developing or amending legislation. However, it is important to consider whether more could be done to ensure that the views and interests of Aboriginal peoples are reflected in the legislative process. A more systematic approach to consultation with Aboriginal peoples could be to explore ways to incorporate and accommodate Aboriginal interests. This could lead to a more effective treatment of Aboriginal concerns.

If it were decided that added protection for Aboriginal and treaty rights might be appropriate in some circumstances but not others, it could then be possible to develop a framework that would set out when a non-derogation clause might be considered and when it would not. Such a framework would allow federal statutes to be classified based on a set of criteria. For example, it may be appropriate to insert non-derogation clauses into legislation that has a direct impact on Aboriginal peoples and it is not intended that it affect Aboriginal or treaty rights. Conversely, it may not be appropriate to consider using a non-derogation clause in legislation that applies to all Canadians and deals with matters of national interest.

J'aimerais ajouter que l'on pourrait envisager un vaste éventail d'approches, en fonction du choix politique. D'un côté, certains ont indiqué qu'à cause de l'incertitude relative aux dispositions de non-dérégation, il faudrait tout simplement les abroger des lois existantes. De l'autre côté, s'il est établi que les droits ancestraux et issus de traités nécessitent plus de protection que celle accordée en vertu de l'article 35, il faudrait envisager une disposition de non-dérégation plus générale, applicable à toutes les lois fédérales et garantissant une protection complète des droits ancestraux et issus de traités.

Comme je l'ai indiqué précédemment, il faut faire un choix de politique à propos de la portée des lois fédérales et de leur capacité de limiter les droits ancestraux et issus de traités; plusieurs questions se soulèvent à propos d'un tel choix. Il faut se demander pourquoi les dispositions de non-dérégation posent problème en ce moment. Pourquoi tant de personnes croient-elles qu'elles sont nécessaires? Certains prétendent que le gouvernement ne fait pas suffisamment d'efforts pour garantir la protection des droits ancestraux et issus de traités dans les lois fédérales. Cependant, ne pas répondre aux préoccupations des peuples autochtones tant que la loi ne sera pas déposée devant le Parlement équivaut à une approche fragmentaire qui ne permet pas toujours l'examen des questions sous-jacentes. Pourrait-on faire autre chose pour répondre à ces préoccupations qui poussent les parlementaires et d'autres à préconiser l'inclusion de dispositions de non-dérégation dans les lois fédérales? Si l'on s'inquiète vraiment du fait qu'on n'en fait pas assez pour prendre en compte les droits ancestraux et issus de traités au moment de la rédaction de la loi et de son examen au Parlement, on pourrait peut-être trouver de meilleures façons de garantir que les points de vue et les intérêts des peuples autochtones sont pris en considération dans le processus législatif. Le gouvernement fédéral fait régulièrement participer les Canadiens au processus d'élaboration ou de modification de la loi. Toutefois, il est important de voir si des efforts supplémentaires pourraient être déployés en vue de garantir que les points de vue et les intérêts des peuples autochtones sont reflétés dans le processus législatif. Une approche plus systématique de consultation des peuples autochtones pourrait permettre d'explorer des mesures visant l'inclusion et la défense des intérêts autochtones, ce qui pourrait donner lieu à un traitement plus efficace des préoccupations autochtones.

S'il était jugé pertinent de protéger davantage les droits ancestraux et issus de traités dans certaines circonstances, mais pas dans d'autres, il serait alors possible d'élaborer un cadre qui préciserait quand une disposition de non-dérégation pourrait, ou non, être envisagée. Ce cadre permettrait de classer les lois fédérales en fonction d'un ensemble de critères. Par exemple, il peut être utile d'insérer des dispositions de non-dérégation dans des lois qui ont une incidence directe sur les peuples autochtones et qui ne visent pas à modifier les droits ancestraux ou issus de traités. Inversement, il ne serait peut-être pas utile d'envisager une disposition de non-dérégation dans une loi qui s'applique à tous les Canadiens et qui porte sur des questions d'intérêt national.

In conclusion, it should be reiterated that there are important policy choices to be made regarding the appropriate relationship between federal laws and Aboriginal and treaty rights. The legal mechanisms follow from the outcome of that policy discussion.

The report of this committee will be very important in helping make the best policy choices for all Canadians. Officials within the Department of Justice are prepared to offer any assistance we can with respect to the work of the committee.

**The Chairman:** Thank you very much. I wanted to clarify something with regard to your possible approaches for consideration. At one end of the spectrum, you talked about just repealing it from existing legislation, and on the other, a broadly worded non-derogation clause applying to all federal legislation. Would that be stand-alone legislation, or would it just be a clause tacked on to all legislation where that would be appropriate?

**Ms. Beckton:** It is more likely that it would be a clause in the Interpretation Act.

**The Chairman:** Okay. Thank you.

**Senator Beaudoin:** Of course, we all know that the *Sparrow* case is the equivalent for section 35 of *Oakes* for the Charter of Rights. The Department of Justice conducts a review for Charter implications for every statute adopted. We do not do the same thing for Aboriginal rights because they are established in a different manner.

The big difference has always been that under the Charter of Rights, we are talking about individual rights. With section 35, we are dealing with collective rights. It is a big difference, in my opinion. There is also the fact that there is no such thing as economic rights in the Charter. However, we may have that under section 35. In that sense, it is very different. My question is about your statement that perhaps we have to consider something broader than section 35 of the Constitution Act. Is that because of the fiduciary duty? You did not talk about it. However, the fiduciary duty has been clearly established by jurisprudence. We are here to protect the Aboriginal peoples and their rights. That is my first question.

You also express some doubts about the non-derogation clause — perhaps we do not need that clause. I may disagree on this. I think we need a non-derogation clause.

The fiduciary duty exists and the jurisprudence has been rather clear-cut on this, and a little stern as well. What is your reaction to that?

**Ms. Beckton:** Senator, we were saying that some people have argued that section 35 is not adequate protection, because the *Sparrow* case said you could justify infringements or limits placed on those rights. We were saying that some have argued we need non-derogation clauses that are substantive in nature in legislation in order to ensure that those treaty and Aboriginal

Pour terminer, il faudrait répéter que des choix importants de politique s'imposent à propos de la relation judiciaire entre lois fédérales et droits ancestraux et issus de traités. Les mécanismes juridiques découlent du résultat de ces choix politiques.

Le rapport de votre comité sera très important, puisqu'il permettra de faire les meilleurs choix politiques pour tous les Canadiens. Les fonctionnaires du ministère de la Justice sont prêts à aider le comité dans ses travaux.

**Le président:** Merci beaucoup. J'aimerais préciser un certain point au sujet de vos approches possibles. D'un côté, vous dites qu'il suffit simplement d'abroger les dispositions de non-dérogation des lois existantes, et de l'autre, vous dites qu'il faudrait prévoir une disposition de non-dérogation générale applicable à toutes les lois fédérales. S'agirait-il d'une loi autonome ou simplement d'une disposition rattachée à toutes les lois, en cas de nécessité?

**Mme Beckton:** Il s'agirait plus probablement d'une disposition de la Loi d'interprétation.

**Le président:** D'accord. Merci.

**Le sénateur Beaudoin:** Bien sûr, nous savons tous que l'affaire *Sparrow* traite de l'article 35, tout comme l'affaire *Oakes* traite de la Charte des droits. Le ministère de la Justice effectue un examen des répercussions de la Charte dans le cas de toute loi adoptée. Nous ne faisons pas la même chose pour les droits ancestraux, puisqu'ils sont établis d'une autre façon.

La grosse différence, c'est que, en vertu de la Charte des droits, nous parlons de droits individuels, alors qu'en vertu de l'article 35, nous parlons de droits collectifs. C'est une grosse différence, selon moi. Il faut également prendre en compte qu'il n'existe pas de droits économiques en tant que tels dans la Charte. Toutefois, on peut les retrouver à l'article 35. Dans ce sens-là, c'est très différent. Ma question porte sur ce que vous avez déclaré, c'est-à-dire qu'il faudrait peut-être envisager une disposition plus vaste que l'article 35 de la Loi constitutionnelle. Est-ce en raison de l'obligation fiduciaire? Vous n'en avez pas parlé. Toutefois, la jurisprudence a clairement établi l'obligation fiduciaire. Nous sommes ici pour protéger les peuples autochtones et leurs droits. C'est ma première question.

Vous exprimez également certains doutes au sujet de la disposition de non-dérogation — en disant que peut-être nous n'en avons pas besoin. Permettez-moi de ne pas être d'accord avec vous sur ce point; en effet, je crois que nous avons besoin d'une disposition de non-dérogation.

L'obligation fiduciaire existe et la jurisprudence est assez claire à ce sujet, voire même assez sévère. Quelle réponse pouvez-vous nous donner à cet égard?

**Mme Beckton:** Sénateur, nous avons dit que pour certains, l'article 35 n'offre pas une protection suffisante, car d'après l'affaire *Sparrow*, il est possible de justifier des violations de ces droits ou de leur imposer des limites. Nous disons que certains avancent que des dispositions de non-dérogation s'imposent, si elles sont substantielles, afin de garantir que les droits ancestraux



rights are protected and the government would not be able to limit or infringe them, even with justification.

**Senator Beaudoin:** On what basis is that decision made?

**Ms. Beckton:** Aboriginal Canadians and others are putting these positions forward. I am not the best person to say what underlies that.

**Senator Beaudoin:** I remember many discussions we have had here, and the Aboriginals are always saying that they are in a different situation, that they have a different deal under section 35, and they are right. Section 35 applies only to the Aboriginal peoples, and they do not want to be in court all the time so they need a non-derogation clause. What is your reaction to that?

**Ms. Beckton:** I am not sure that non-derogation clauses would answer the questions with respect to litigation because it is possible that the litigation may then simply shift to defining the rights. The courts would be looking at the ambit of the right and whether it encompasses what the Aboriginals are claiming in that particular instance. Whereas now there is the definition and there are questions as to whether there has been an infringement and whether it is justifiable.

**Senator Beaudoin:** This is exactly where the difficulty lies. Aboriginals always say that they have to establish that there is a treaty, that they have special collective rights, and that it costs a great deal of money. This is what they say around this table frequently. Would you agree that a well-drafted non-derogation clause might solve part of that problem?

**Ms. Beckton:** I do not think that the non-derogation clause would actually solve the problem of what rights exist. The non-derogation clause is applicable when rights have already been determined and is saying that we are either adding to or affirming section 35, or, if it is a substantive clause, it is saying that those rights cannot be infringed upon or limited, even with justification. In order to determine, you have to know what rights you are talking about.

**Senator Beaudoin:** We cannot escape the establishment of the evidence. It is up to the Aboriginals to prove that they have a treaty. There is one case in which verbal evidence may be good enough, because it is not always in writing. I think the case was *Delgamuukw* or *Vanderpeet*. That must first be established. They are under an obligation and we cannot do anything about that.

You said at the beginning of your remarks that we should consider more than what is stated in section 35. What do you mean by that?

**Ms. Beckton:** Again, we were saying that when you read the policy choices that are before the committee in making its recommendations, currently, the jurisprudence is that section 35 has limits. The *Sparrow* case sets out the justificatory test for determining whether you can impose that limitation. There are arguments —

**Senator Beaudoin:** They are not absolute.

et issus de traités sont protégés, sans que le gouvernement ne puisse les limiter ou les violer, même en présentant des justifications.

**Le sénateur Beaudoin:** Sur quoi s'appuie pareille décision?

**Mme Beckton:** Les Canadiens autochtones et d'autres présentent ces points de vue. Je ne suis pas la mieux placée pour dire ce qu'il en est à l'origine.

**Le sénateur Beaudoin:** Je me souviens de nombreux débats que nous avons eus ici; les Autochtones disent constamment que leur situation est différente, que l'entente prévue à leur égard en vertu de l'article 35 est différente, et ils ont raison. L'article 35 s'applique uniquement aux peuples autochtones et ils ne veulent pas constamment se retrouver devant les tribunaux; ils ont donc besoin d'une disposition de non-dérogação. Qu'en pensez-vous?

**Mme Beckton:** Je ne suis pas sûre que des dispositions de non-dérogação résoudraient le problème de l'action judiciaire, car il est possible que cette action puisse simplement entraîner une nouvelle définition des droits. Les tribunaux examineraient la portée du droit pour décider s'il englobe ce que revendiquent les Autochtones dans ce cas particulier. À l'heure actuelle par contre, nous avons la définition; reste à savoir alors s'il y a eu violation et si elle est justifiable.

**Le sénateur Beaudoin:** C'est exactement là le problème. Les Autochtones disent toujours qu'ils doivent démontrer qu'un traité existe, qu'ils jouissent de droits collectifs spéciaux; cela coûte beaucoup d'argent. C'est ce qu'ils disent fréquemment à notre comité. Convieriez-vous qu'une disposition de non-dérogação bien pensée pourrait résoudre une partie de ce problème?

**Mme Beckton:** Je ne pense pas que la disposition de non-dérogação permettrait en fait de savoir quels droits existent. La disposition de non-dérogação est applicable lorsque les droits ont déjà été déterminés et elle sert uniquement à compléter ou affirmer l'article 35 ou, s'il s'agit d'une disposition de fond, elle stipule que ces droits ne peuvent être violés ni limités, même avec justification. Pour pouvoir décider, il faut savoir de quels droits on parle.

**Le sénateur Beaudoin:** On ne peut échapper à l'établissement de la preuve. C'est aux Autochtones qu'il revient de prouver qu'ils ont un traité. Il peut arriver qu'une preuve orale soit suffisante, car ils ne disposent pas toujours de documents écrits. Je pense en particulier à l'affaire *Delgamuukw* ou *Vanderpeet*. Il faut d'abord établir la preuve. Ils en ont l'obligation et nous ne pouvons rien changer à ce sujet.

Vous dites au début de votre exposé que nous devrions voir plus loin que ce qui est stipulé à l'article 35. Que voulez-vous dire?

**Mme Beckton:** Ce que nous voulons dire, c'est que d'après la jurisprudence actuelle, lorsqu'on lit les choix politiques dont est saisi le comité qui doit faire ses recommandations, l'article 35 a certaines limites. L'affaire *Sparrow* retient le critère du motif justifiable pour déterminer si l'on peut imposer ces limites. Des arguments...

**Le sénateur Beaudoin:** Les droits ne sont pas absolus.

**Ms. Beckton:** However, it is possible that if you include a non-derogation clause that is substantive in nature, you would make that right absolute, because you would be saying that the government may not infringe or limit the rights in question, even with justification. Therefore, that would be enhancing the section 35 rights.

**Senator Joyal:** I followed your presentation carefully, and to tell you the truth, I am puzzled. You stated that section 11 of the Justice Department Act asks the Minister of Justice to certify that a bill complies with the Charter of Rights and Freedoms. If I understand correctly, you referred to that section, although it is not mentioned in your brief. You seem to argue that in respect of the Charter, the department has a responsibility because a statute charges the Minister of Justice with that responsibility. However, in respect of section 35, you do not have a responsibility, either by statute or as your general responsibility, to advise the federal government. The Minister of Justice not only has the specific responsibility to advise the federal government on the Charter issue, but also on the legality of all general policy of the federal government. I think we agree on that.

I am puzzled because — and I may be wrong, and if so, you will correct me — there has been a series of cases in the last 15 years that have clearly established the fiduciary responsibility of the Crown and the fiduciary obligations of the Crown, which are two different concepts. It seems to me to be a little inadequate to say, “We do not have a specific responsibility.” In fact, I am appalled that you did not even mention in your paper that there is a document entitled, “Fiduciary Relationship of the Crown with Aboriginal People: Implementation and Management Issues; A Guide for Managers.” That federal government document was the result of an interdepartmental working group report dated October 1995. It is not an old document. When we read those decisions that you have referred to, such as *Guerin* and *Sparrow*, we see that they have set a course for the government. In fact, perhaps someone could testify before the committee to explain what each of those decisions has added to the framework of the responsibility of the federal government in respect of Aboriginal people.

I will quote from *Delgamuukw*, 1997, which stated at paragraph 168:

Of course, even in these rare cases when the minimum acceptable standard is consultation, this consultation must be in good faith, and with the intention of substantially addressing the concerns of the aboriginal peoples whose lands are at issue. In most cases, it will be significantly deeper than mere consultation. Some cases may even require the full consent of an aboriginal nation, particularly when provinces enact hunting and fishing regulations in relation to aboriginal lands.

**Mme Beckton:** Toutefois, il est possible que si vous incluiez une disposition de non-dérivation qui en est une de fond, ces droits deviendraient absolus, car vous diriez que le gouvernement ne peut pas violer ni limiter les droits en question, même avec justification. Par conséquent, cela renforcerait les droits prévus à l'article 35.

**Le sénateur Joyal:** J'ai suivi votre exposé attentivement et, pour vous dire la vérité, je suis stupéfait. Vous dites qu'en vertu de l'article 11 de la Loi sur le ministère de la Justice, le ministre de la Justice doit certifier qu'un projet de loi respecte la Charte des droits et libertés. Si je comprends bien, vous renvoyez à cet article, même si vous n'en faites pas mention dans votre exposé. Vous semblez dire qu'en ce qui concerne la Charte, le ministère a une responsabilité, parce qu'une loi impose cette responsabilité au ministre de la Justice. Toutefois, en ce qui concerne l'article 35, il n'existe pas de responsabilité, que ce soit en vertu d'une loi ou dans le cadre des responsabilités générales, de conseiller le gouvernement fédéral. Le ministre de la Justice a non seulement la responsabilité bien précise de conseiller le gouvernement fédéral à propos des questions relatives à la Charte, mais aussi à propos de la légalité de toute politique générale du gouvernement fédéral. Je crois que nous sommes d'accord sur ce point.

Je suis stupéfait parce que — et je peux faire erreur, auquel cas, je vous demanderais de me reprendre — au cours des 15 dernières années, toute une série d'affaires ont clairement établi la responsabilité fiduciaire de la Couronne et les obligations fiduciaires de la Couronne, qui sont deux concepts différents. Il me semble un peu insuffisant de dire que nous n'avons pas de responsabilité précise. En fait, je suis consterné de m'apercevoir que vous n'avez même pas fait mention dans votre mémoire de l'existence d'un document intitulé «Rapport fiduciaire entre la Couronne et les peuples autochtones: Questions de mise en application et de gestion: Un guide pour gestionnaires». Ce document du gouvernement fédéral découle du rapport d'un groupe de travail interministériel, daté d'octobre 1995; ce n'est donc pas un ancien document. Lorsque nous lisons les arrêts dont vous avez fait mention, comme pour les affaires *Guerin* et *Sparrow*, nous voyons qu'ils ont permis d'orienter le gouvernement. En fait, peut-être que quelqu'un pourrait venir témoigner et expliquer au comité ce que chacun de ces arrêts a ajouté au cadre de la responsabilité du gouvernement fédéral à l'égard des peuples autochtones.

Je vais citer *Delgamuukw*, 1997, où il est indiqué au paragraphe 168:

Évidemment, même dans les rares cas où la norme minimale acceptable est la consultation, celle-ci doit être menée de bonne foi, dans l'intention de tenir compte réellement des préoccupations des peuples autochtones dont les terres sont en jeu. Dans la plupart des cas, l'obligation exigera beaucoup plus qu'une simple consultation. Certaines situations pourraient même exiger l'obtention du consentement d'une nation autochtone, particulièrement lorsque des provinces prennent des règlements de chasse et de pêche visant des territoires autochtones.



They may need consent. I do not want to review all the cases that I have scattered before me, but it seems to me that the starting point is the fiduciary responsibility of the Crown, what that means according to the Supreme Court, and then the fiduciary obligations, which are qualified. The *Weiwaikum* decision of last December has been helpful in defining "fiduciary obligations."

When I listen to you carefully, I ask myself, are these the responsible persons to advise the federal government on what to do when a statute has an impact on the Aboriginal peoples' fishing and hunting rights.

We had before this committee Bill C-10B, the animal cruelty bill. It does not need a lengthy explanation to understand that if you legislate on that, it might have an impact on traditional hunting and fishing rights. We have here a decision, which I quoted, that says you have to get their consent — that this statute has an impact. What more policy do you need, unless we adopt a statute quite clearly framing that responsibility of the Crown?

The problem stems from the fact that you are in an untenable, contradictory situation. On the one hand, you advise the Crown, the honour of the Crown, to protect the Aboriginal titles that stem from 1763. On the other hand, you have to advise the same Crown, when you legislate for the good of all Canadians, that it is for the good of all Canadians and within the statutory responsibility of the federal government. It is this untenable position that the federal government finds itself in, and that section 35 accentuates, in my opinion, for the first time.

When you say that you do not have a policy, I think you do — there are guidelines. We can use the guidelines, insofar as the Supreme Court has made them precise, to define the use of the non-derogation clause, and when a non-derogation clause is useful. You did not mention that the problem we have stems to a degree from the Department of Justice. Another department did not invent the different texts of the Aboriginal people. The bills are reviewed by the Department of Justice, and when they go to the cabinet committee on legislation, the Department of Justice is there, advising the ministers on the wording of the various clauses that might be a problem for various groups concerned with the bill.

It seems to me that — and I am happy that you are here and that we are listening to this — we have a real problem. As you said quite candidly, you have no policy at this time on the obligation of the Crown in relation to the respect for and enhancement of the Aboriginal peoples' rights.

Do not forget that the Supreme Court of Canada has given two interpretations to section 35. It has recognized that they have rights to title that predate European settlement; that is the first meaning of section 35. The second meaning is that they have a type of society, organization and culture that needs to be protected, and the section has a remedial effect. The court has

Elles pourraient exiger le consentement. Je ne veux pas examiner toutes les affaires que j'ai devant moi, mais il me semble que le point de départ, c'est la responsabilité fiduciaire de la Couronne, ce que cela signifie d'après la Cour suprême, puis les obligations fiduciaires qui sont précisées. L'arrêt *Weiwaikum* de décembre dernier a été utile pour la définition de «obligations fiduciaires».

Tout en vous écoutant attentivement, je me pose la question suivante: S'agit-il des personnes responsables qui conseillent le gouvernement fédéral sur ce qu'il faut faire lorsqu'une loi a un impact sur les droits de chasse et de pêche des peuples autochtones.

Notre comité a été saisi du projet de loi C-10B, le projet de loi sur la cruauté envers les animaux. On comprend assez rapidement que si l'on légifère en la matière, cela risque d'avoir un impact sur les droits traditionnels de chasse et de pêche. Nous avons ici un arrêt, que j'ai cité, selon lequel il faut obtenir leur consentement — cette loi ayant un impact. De quelle autre politique avez-vous besoin, à moins que l'on adopte une loi précisant tout à fait clairement cette responsabilité de la Couronne?

Le problème provient du fait que l'on se trouve dans une situation injustifiable, contradictoire. D'un côté, vous conseillez à la Couronne, pour préserver son honneur, de protéger les titres autochtones qui remontent à 1763, de l'autre, vous devez conseiller à la même Couronne, lorsque vous légiférez pour le bien de tous les Canadiens, que c'est pour le bien de tous les Canadiens et que cela s'inscrit dans le cadre de la responsabilité législative du gouvernement fédéral. C'est cette position injustifiable dans laquelle le gouvernement fédéral se retrouve et que l'article 35 accentue, à mon avis, pour la première fois.

Lorsque vous dites que vous n'avez pas de politique, je crois que vous faites erreur — il existe des lignes directrices. On peut s'en servir, dès lors que la Cour suprême les a rendues précises, pour définir le recours à la disposition de non-derogation, ainsi que pour préciser le moment où une telle disposition est utile. Vous n'avez pas indiqué que le problème auquel nous sommes confrontés provient dans une certaine mesure du ministère de la Justice. Aucun autre ministère n'a inventé les divers textes applicables aux peuples autochtones. Les projets de loi sont examinés par le ministère de la Justice, et lorsqu'ils arrivent au comité du cabinet chargé de la législation, le ministère de la Justice est présent, et conseille les ministres sur le libellé des diverses dispositions qui pourraient poser problème à divers groupes touchés par le projet de loi.

Il me semble — et je suis heureux que vous soyez ici et que nous puissions vous écouter — que nous avons un vrai problème. Comme vous l'avez dit franchement, il n'y a pas pour l'instant de politique relative à l'obligation de la Couronne à propos du respect et du renforcement des droits des peuples autochtones.

N'oubliez pas que la Cour suprême du Canada a donné deux interprétations de l'article 35. Elle a reconnu que les Autochtones ont des droits au titre qui sont antérieurs à l'établissement des Européens; c'est le premier sens de l'article 35. Le second, c'est qu'ils ont un genre de société, d'organisation et de culture qu'il faut protéger, et l'article a un effet réparateur à cet égard. La

recognized that we have not done that in the past; and the Crown has an obligation — the Canadian Crown, the Crown that is responsible for all of Canada, the non-Aboriginal people — to remedy what has been done to the Aboriginal people.

I am really puzzled that your presentation does not seem to recognize that at all. I am sorry to have taken so long, but this is why we have this problem. This is essentially why, in each of the bills over which this committee laboured, we asked ourselves, what is the impact on the Aboriginal people? The firearms legislation, the animal cruelty bill, the protection of endangered species bill that Senator Sibbeston was concerned about — all those bills have an impact on the occupation of specific land by Aboriginal people who have a specific culture and societal organization. We have a remedial responsibility for the fact that for 400 years, we have not recognized that, and have caused them harm. That is where we are at; that is our fundamental problem. That is what we expect.

**The Chairman:** Maybe we could give the witness a minute to think about some of your comments. Would you care to react to them, Ms. Beckton?

**Ms. Beckton:** I would start by saying it was certainly not the intention of the document to suggest that there are no obligations or responsibilities on the part of the federal government, and in particular the Department of Justice in giving advice to respect the Aboriginal rights that have been articulated both by the courts and through section 35. The reference to the Charter process was merely to signal that there is a specific statutory requirement that has been referred to by some Aboriginal groups, and they have suggested that they would like to have a similar provision for Aboriginal rights. I think the document that you referred to, the consultation guidelines, for example, that have been produced by the federal government, is another example — an indication — of the seriousness with which the federal government looks to its responsibilities and obligations under section 35 with respect to Aboriginal people.

As the Department of Justice, we seek to give the best advice possible with respect to — whether they are Aboriginal rights or treaty rights — what is required of the government to honour and respect those rights, what consultation is required if any initiative is going to take place; and, with respect to any legislation, whether that legislation may in fact infringe Aboriginal or treaty rights and whether that can be justified in that particular set of circumstances.

The references that you are talking about were merely meant to point out that there was a specific provision in an act with respect to the Charter, which does not exist for Aboriginal rights. That does not mean the government is lacking in obligations; and that was never intended to be the point in this particular address to you.

**Senator Joyal:** You referred to *Powley*, a two-months-old decision. The Metis were fighting eight provincial governments, plus the federal government, for denying them their hunting rights

Cour a reconnu que nous n'avons pas procédé de la sorte dans le passé et la Couronne — l'État canadien, responsable pour l'ensemble du Canada, pour les peuples non-autochtones — a l'obligation de réparer ce qui a été fait aux peuples autochtones.

Je suis vraiment perplexe de voir que votre exposé ne semble absolument pas le reconnaître. Je suis désolé d'avoir pris autant de temps, mais c'est pourquoi nous avons ce problème. C'est essentiellement la raison pour laquelle, dans le cas de chacun des projets de loi qu'examine notre comité, nous nous demandons quel en est l'impact sur les peuples autochtones. La Loi sur les armes à feu, le projet de loi sur la cruauté envers les animaux, le projet de loi sur la protection des espèces en péril dont s'inquiétait le sénateur Sibbeston — tous ces projets de loi ont un impact sur l'occupation de certaines terres par les Autochtones, dont la culture et l'organisation sociales sont bien particulières. Nous avons une responsabilité réparatrice étant donné que pendant 400 ans, nous ne l'avons pas reconnu et que cela leur a causé du tort. C'est la situation dans laquelle nous nous trouvons et c'est notre problème fondamental. C'est ce que nous attendons.

**Le président:** Peut-être pourrions-nous donner au témoin une minute pour réfléchir à certaines de vos observations. Voulez-vous y répondre, madame Beckton?

**Mme Beckton:** Je commencerais par dire que le document ne vise certainement pas à dire que le gouvernement fédéral n'a aucune obligation ou responsabilité, en particulier le ministère de la Justice lorsqu'il donne des conseils au sujet des droits autochtones précisés à la fois par les tribunaux et par l'article 35. Le renvoi au processus de la Charte veut simplement indiquer qu'il existe une exigence législative particulière à laquelle ont renvoyé certains groupes autochtones en disant qu'ils aimeraient avoir une disposition similaire pour les droits autochtones. Je crois que le document dont vous faites mention, les lignes directrices relatives à la consultation, par exemple, qui ont été produites par le gouvernement fédéral, est un autre exemple — une indication — du sérieux avec lequel le gouvernement fédéral envisage ses responsabilités et ses obligations en vertu de l'article 35 en ce qui concerne les peuples autochtones.

Le ministère de la Justice tente de donner les meilleurs conseils possibles — qu'il s'agisse des droits ancestraux ou issus de traités — quant aux obligations du gouvernement en matière de respect de ces droits, quant à la consultation exigée si une initiative doit être prise, quant à quelque mesure législative que ce soit lorsqu'elle risque en fait de violer les droits ancestraux ou issus de traités et si cet empiètement peut se justifier dans les circonstances.

Les renvois dont vous parlez visent simplement à souligner qu'il existe une disposition particulière dans une loi en ce qui concerne la Charte, qui n'existe pas pour les droits autochtones. Cela ne veut pas dire que le gouvernement ne remplit pas ses obligations; cela n'a jamais été l'intention de cet exposé.

**Le sénateur Joyal:** Vous avez fait mention de *Powley*, arrêt qui remonte à deux mois. Les Métis s'élevaient contre huit gouvernements provinciaux, plus le gouvernement fédéral, du



22 years after the patriation of the Constitution and for their recognition as a full Aboriginal nation. When we recognized the Métis as a full Aboriginal nation — equal to the Inuit and the status Indians — your representatives, of course, perhaps did not realize all the implications. However, the problem we have is that as much as we move forward in the legislative process, the decisions are piling up that show that the federal government does not well understand. I am not talking to you personally; I do not want to make it an issue between the two of us. Many governments have had the responsibility in the last 20 years. However, in the case I have just quoted to you, it seems to be quite clear that there are obligations that stem from the fiduciary responsibility of the federal government.

I sincerely think that one way to solve our problem could be to have the Department of Justice come forward with a proposal for recognizing the fiduciary responsibility of the Crown. At least there will be a body somewhere that gives an opinion, or advice, to the government on its responsibility that might conflict with section 91(24), which is another responsibility whereby the government can legislate. I think that there is a gap in the definition of the responsibility that makes sure that the federal government, when it legislates on the one hand, satisfies its other responsibility on the other hand — or has made a reasonable effort to understand the nature and scope of that fiduciary responsibility in relation to the legislation it is introducing for the good of Canada.

As I said, the two bills I have mentioned to you come from your department. We have had problems with those two bills and we are still having problems. One of them is in the courts — the firearms legislation; there has been an interim injunction granting the request of the Tunngavik Corporation. You understand the situation in which the Parliament of Canada finds itself with the animal cruelty bill.

There is a real problem that will continue if we do not find a solution that is enshrined in a policy framework and in recognition of the responsibility. As long as we do not recognize that formally, that the federal government has a fiduciary responsibility to the Aboriginal people that stems from 1763, we will have the problem of trying to save both ways at the same time.

**Ms. Beckton:** Senator Joyal, I would be the first to hope to be able to write such an opinion. Unfortunately, given the state of the jurisprudence and the questions that remain, I would not be in a very good position to write a definitive opinion on the federal government's fiduciary obligations.

As has been so aptly pointed out, there is jurisprudence over the last 20 years, since 1982, that has begun to flesh out the existing Aboriginal and treaty rights. As those are fleshed out, the government attempts to ensure that its legislation is in compliance with those rights and, obviously, the work of the Department of

fait qu'ils refusaient de reconnaître leurs droits de chasse 22 ans après le rapatriement de la Constitution; les Métis demandaient également qu'ils les reconnaissent en tant que nation autochtone à part entière. Lorsque nous avons reconnu les Métis comme nation autochtone à part entière — au même titre que les Inuits et que les Indiens inscrits — vos représentants, bien sûr, ne se sont peut-être pas rendu compte de toutes les répercussions. Toutefois, au fur et à mesure que nous avançons dans le processus législatif, les arrêts qui se multiplient montrent que le gouvernement fédéral ne comprend pas bien, c'est notre problème. Je ne m'adresse pas à vous personnellement et je ne veux pas que cela devienne une question litigieuse entre nous deux. Beaucoup de gouvernements en sont responsables depuis les 20 dernières années. Toutefois, dans l'affaire que je viens de vous citer, il me semble qu'il est très clair qu'il existe des obligations qui découlent de la responsabilité fiduciaire du gouvernement fédéral.

Je crois sincèrement que pour résoudre notre problème, il faudrait peut-être que le ministère de la Justice présente une proposition reconnaissant la responsabilité fiduciaire de l'État. Il y aurait au moins une instance qui donnerait une opinion, ou un avis, au gouvernement au sujet de cette responsabilité, susceptible d'entrer en conflit avec l'article 91(24), qui est une autre responsabilité permettant au gouvernement de légiférer. Je crois qu'il y a une lacune dans la définition de la responsabilité qui garantit que le gouvernement fédéral, lorsqu'il légifère d'un côté, remplit son autre responsabilité de l'autre côté — ou fait un effort raisonnable pour comprendre la nature et la portée de cette responsabilité fiduciaire par rapport à la mesure législative qu'il présente pour le bien du Canada.

Comme je le disais, les deux projets de loi dont j'ai fait mention proviennent de votre ministère. Les deux nous ont posé des problèmes et ce n'est pas fini. L'un d'eux est devant les tribunaux — la Loi sur les armes à feu; une injonction provisoire a accordé la requête présentée par la Tunngavik Corporation. Vous comprenez la situation dans laquelle se trouve le Parlement du Canada à cause du projet de loi sur la cruauté envers les animaux.

Le problème est réel et il va perdurer si nous ne trouvons pas une solution qui ferait partie d'un cadre politique et qui reconnaîtrait la responsabilité. Tant qu'il n'est pas reconnu officiellement que le gouvernement fédéral a une responsabilité fiduciaire à l'égard des peuples autochtones qui remonte à 1763, nous aurons le problème qui consiste à ménager la chèvre et le chou.

**Mme Beckton:** Sénateur Joyal, je serais la première à espérer pouvoir écrire un tel avis juridique. Malheureusement, compte tenu de la jurisprudence et des questions en suspens, je ne serais pas vraiment à même d'écrire un avis définitif au sujet des obligations fiduciaires du gouvernement fédéral.

Comme on l'a si bien fait remarquer, la jurisprudence des vingt dernières années, depuis 1982, commence à préciser les droits ancestraux et issus de traités existants. Au fur et à mesure qu'ils sont précisés, le gouvernement tente de s'assurer que sa législation est en conformité avec ces droits et, bien évidemment,

Indian and Northern Affairs is in compliance with whatever fiduciary obligations exist.

There will be times, when looking at various pieces of legislation, that decisions may be taken for broad public policy purposes that may infringe on existing Aboriginal or treaty rights in some way. When these questions go to court, it is often a question of whether the government can justify the limitations that have been imposed by legislation that has been enacted for some broad policy objective. That will continue. I am not at all convinced that a non-derogation clause of one kind or another will necessarily prevent further litigation around the issues of whether there are existing Aboriginal or treaty rights, what is the content of those rights or how broad they are. These rights are all fact and site specific. There is no right that you can point to and say that it applies uniformly across the country to all Aboriginal people. That makes it particularly challenging for all of us, and for Aboriginal people as well.

**Senator Andreychuk:** I wish to return to your presentation.

If I understand correctly, the Government of Canada has accepted that Aboriginals have rights, to be determined, in some cases; some have been acknowledged. We have those two categories.

We know that Parliament has an obligation to ensure those rights are respected, as does the executive arm. We did not start using non-derogation clauses in the cases where the government was putting a limitation on the rights. I would have to go back and see what pieces of legislation were affected. There was this acceptance of the Aboriginal rights, and then there were attempts to put a limitation on them.

When we have raised these issues here or elsewhere, the government has said, "Well, we took them into account," but as we scratch a little further, we get the idea that the government really did not believe it infringed on rights in any way, or that there was an Aboriginal right. In other words, it is not a question of negligence, but a kind of benign dealing with Aboriginal rights.

Let us take the subject of the gun registry. I recall raising Aboriginal rights, fiduciary responsibilities and other issues. There was no instant response from the government. There was only a secondary response, when the government realized that we would not drop that issue. They said, "We have taken it into account and consulted with the Aboriginal community." When they had to produce information on how they consulted, they came up with a paper stating that they had approached all Aboriginals to say that the government would be consulting them in the future about future gun control legislation and asking them to provide their opinions on the matter.

que le travail du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien est en conformité avec les obligations fiduciaires existantes.

Il arrivera au moment de l'examen de diverses mesures législatives que des décisions seront prises à des fins de politique publique, qui risquent d'empiéter d'une certaine façon sur les droits ancestraux et issus de traités existants. Lorsque la Cour est saisie de ces questions, il s'agit souvent de savoir si le gouvernement peut justifier les limites imposées par une loi promulguée pour atteindre un vaste objectif de politique. Cela va continuer. Je ne suis absolument pas convaincue qu'une disposition de non-dérogação d'un genre ou d'un autre va nécessairement empêcher d'autres actions en justice à propos des questions relatives à l'existence, au contenu et à l'ampleur des droits ancestraux ou issus de traités. Ces droits sont tous axés sur des endroits et des faits. Vous ne pouvez citer aucun droit qui s'applique uniformément à tous les peuples autochtones du pays. Cette réalité pose à nous tous, ainsi qu'aux peuples autochtones, d'innombrables problèmes.

**Le sénateur Andreychuk:** J'aimerais revenir à votre exposé.

Si je comprends bien, le gouvernement du Canada a accepté le fait que les Autochtones ont des droits, qu'il faut préciser dans certains cas; certains ont été reconnus. Nous avons donc ces deux catégories.

Nous savons que le Parlement a l'obligation de garantir le respect de ces droits, tout comme l'organe exécutif. Nous ne nous sommes pas mis à avoir recours aux dispositions de non-dérogação dans les cas où le gouvernement limitait les droits. Il faudrait que j'examine les mesures législatives touchées. Il y a eu cette acceptation des droits autochtones, puis on a tenté de les limiter.

Lorsqu'on a soulevé ces questions ici ou ailleurs, le gouvernement a répondu: «Eh bien, nous en avons tenu compte», mais si on va un peu plus loin, on a l'impression que le gouvernement ne croyait pas vraiment que par son attitude, il violait les droits de quelque façon que ce soit, ou qu'il s'agissait d'un droit autochtone. En d'autres termes, ce n'est pas une question de négligence, mais un genre de laissez-faire à l'égard des droits autochtones.

Passons au sujet du registre des armes à feu. Je me rappelle avoir soulevé la question des droits autochtones, des responsabilités fiduciaires et autres. Le gouvernement n'a pas donné de réponse instantanément, mais plus tard, lorsqu'il s'est rendu compte qu'il ne pouvait pas fermer les yeux sur cette question. Il a déclaré: «Nous en avons tenu compte et avons consulté les Autochtones». Lorsqu'il a dû produire de l'information sur la façon dont la consultation s'était faite, il a présenté un document indiquant que tous les Autochtones avaient été informés que le gouvernement les consulterait à l'avenir au sujet d'une future loi sur le contrôle des armes à feu, pour qu'ils puissent donner leur avis à ce sujet.



The Aboriginal community then said that it was such a broad-brush letter, with no time limits, and not directed to a specific piece of legislation. They were not about to put their opinions on the record because they did not know what would happen to those opinions and it was not an honest consultation.

The government was so focused on dealing with gun control it never factored in the Aboriginals in any meaningful way, and then they were scrambling to justify their position. That is my take on the matter; that may be fair or unfair.

We receive proposed legislation and we must ask about Aboriginal rights. The thought, planning and weighing of the limitations is not considered. Aboriginals are rarely factored into proposed pieces of legislation. Aboriginals are missing in the process.

A second concern of mine is that it seems that when the government sits down to determine what they believe the implications are for Aboriginals, they are saying, "We have done our duty towards them, and if they do not like it, they can take us to court."

I have not run into this limitation, which is intriguing. I think we will have to go through that because the non-derogation clauses we have been dealing with have been added when there has been a feeling that no attention has been paid to the Aboriginals, or the government has not taken into account other perspectives, particularly the Aboriginal perspective.

The bottom line is that we can add all the non-derogation clauses we like, but given that we are still at the point where, throughout the bureaucracy and government, there is not a full understanding and acceptance of Aboriginal rights, is it not a question of policy rather than of law?

Minister Stewart's partnership document of 1998 outlined a new era. If you followed that document, you would have honest disagreements about limitations, et cetera, but there would have been dialogue and debate with the Aboriginal community and the government would have reserved the right to make the final decision. Are we really talking about law, or are we talking about policy?

**Ms. Beckton:** We may be talking about both. It is true that there are times when the consultation may not have been as thorough as one would like. As a government, we need to ensure that there is that good consultation.

Another problem that arises is that in many cases, as legislation is going through the process, the originators of it are not fully aware of the potential impacts. Sometimes the impacts only become apparent after more discussion or something comes to the attention of the government of which they may not have been aware. These things are often not done with malice, but rather because it is not immediately apparent what all of the impacts of

La collectivité autochtone a ensuite affirmé que la lettre était beaucoup trop générale, qu'elle ne mentionnait pas d'échéance et ne portait pas sur une mesure législative en particulier. Elle n'envisageait pas de prendre officiellement position puisqu'elle ignorait quelle suite y serait donnée et qu'il ne s'agissait pas d'une consultation honnête.

Le gouvernement était si absorbé par le contrôle des armes à feu qu'il n'a jamais tenu vraiment compte des Autochtones dans ce dossier et qu'ensuite, il a dû faire des entourloupettes pour justifier sa position. C'est mon interprétation des événements, qu'elle soit juste ou pas.

Un projet de loi nous a été renvoyé, et il faut se poser certaines questions sur les droits ancestraux. Il ne se fait pas de réflexion préalable, de planification et d'évaluation des limites. On tient rarement compte des Autochtones dans les projets de loi. Ils ne font pas partie du processus.

Je suis également préoccupée par le fait que, lorsque le gouvernement s'assoit pour évaluer les répercussions de ses mesures sur les Autochtones, il semble croire qu'il s'est acquitté de son obligation et adopte l'attitude: «Si cela ne plaît pas aux Autochtones, ils peuvent toujours nous traîner devant les tribunaux».

Je n'ai pas vu cette limite, ce qui est intrigant. Il va falloir s'y arrêter parce que les dispositions non dérogoires dont nous avons traité ont été ajoutées alors qu'on estimait que les Autochtones étaient ignorés ou que le gouvernement n'avait pas pris en compte d'autres points de vue, particulièrement celui des Autochtones.

Résultat: nous pouvons ajouter toutes les dispositions non dérogoires que nous voulons mais, étant donné que nous en sommes toujours au point où, partout dans la bureaucratie et au sein du gouvernement, on ne comprend pas bien et n'accepte pas les droits ancestraux, n'est-ce pas là une question de principe plutôt que de droit?

Le document sur le partenariat rendu public en 1998 par le ministre Stewart décrivait une nouvelle ère. Si vous aviez appliqué ce que prévoit ce document, il y aurait peut-être des divergences de vues honnêtes au sujet des limites et ainsi de suite, mais il y aurait eu un dialogue et un débat avec la collectivité autochtone, et le gouvernement se serait réservé le droit de rendre la décision finale. Est-il vraiment question de droit ou n'est-ce pas plutôt une question d'orientation?

**Mme Beckton:** Il se peut que ce soit les deux à la fois. C'est vrai que la consultation n'a peut-être pas été parfois aussi poussée qu'on aurait aimé. En tant que gouvernement, nous devons faire en sorte que la consultation est bonne.

Autre problème, bien souvent, à mesure que le projet de loi franchit les étapes, ses auteurs ne sont pas vraiment conscients de ses éventuelles répercussions. Parfois, ces répercussions ne deviennent évidentes qu'après plus de discussions dans le cadre desquelles un point est porté à l'attention du gouvernement, un point dont il n'était peut-être pas conscient. Ce n'est souvent pas fait par malice, mais plutôt parce que tous les impacts du projet de

legislation may be. We know that when we look at legislation in general, there are often unintended consequences that legislators at the time could not have foreseen or did not foresee.

In the Department of Justice, we are always alert in terms of policy development to advising other departments about their obligations and responsibilities when we know of existing Aboriginal or treaty rights, or when the government believes that Aboriginal or treaty rights are likely to be found.

**Senator Andreychuk:** When the Charter was made part of the Constitution, a process was set up whereby a minister had to attest that proposed legislation complied with the Charter. One way to alert everyone to these concerns would be some sort of process by which before proposed legislation hits the cabinet table — and hopefully long before that — everyone would have to factor in the Aboriginal dimension.

As you say, the rights are not just in section 35. They are all over the place and everyone would have to go through it. It is almost like setting up a specialized mechanism or process to vet draft legislation.

Non-derogation clauses are put in once the legislation arrives — often here, sometimes in the other place. Perhaps it is time for Parliament to establish some process on Aboriginal rights before they deal with legislation. Senator Joyal's point was about fiduciary responsibility. It is very difficult to talk about Aboriginal rights when a bill has already been through first, second and third reading. It would be particularly difficult this week, when we are getting pieces of proposed legislation thrown at us. That is at the end of the process. Perhaps we need a check in the bureaucracy and then a double-check in Parliament. Would that help?

It does not seem to be anything other than that we have not factored in our obligations. We seem to be then unravelling it in another way, which is costly. It pits Aboriginal people against the system, and I do not think that is the way to do it. How do we include them earlier, express our differences of opinion honestly, come to some resolution and then pick up these points?

**Ms. Beckton:** That would be very well worth considering because it could facilitate that understanding much earlier in the process and ensure that Aboriginal views and concerns are adequately reflected in the parliamentary process.

**Senator Andreychuk:** You said that non-derogation clauses are added for various reasons. Therefore, they have contained various draft wording. Again, even in the Aboriginal community, it is viewed as an inconsistency rather than a specialization.

**Ms. Beckton:** Until now, the federal government's understanding has been that the clauses were put in for the purpose of flagging the responsibilities under section 35. They

loi ne sont peut-être pas immédiatement évidents. Nous savons que lorsque nous examinons une mesure législative, en règle générale, elle a souvent des conséquences non voulues que les législateurs n'auraient pu prévoir ou n'avaient pas prévues.

Au ministère de la Justice, dans l'élaboration de la politique, nous rappelons constamment aux autres ministères leurs obligations et leurs responsabilités quand nous savons que des droits ancestraux ou issus de traités existants existent ou quand le gouvernement estime qu'on constatera probablement l'existence de droits ancestraux ou issus de traité.

**Le sénateur Andreychuk:** Quand la Charte a été inscrite dans la Constitution, un processus a été établi dans le cadre duquel un ministre devait attester que le projet de loi était conforme à la Charte. Une façon de mettre tout le monde au courant de ces préoccupations serait d'avoir un processus quelconque grâce auquel, avant que le Cabinet ne soit saisi du projet de loi — et, avec un peu de chance, bien avant cela —, tous soient obligés d'y intégrer la dimension autochtone.

Comme vous dites, les droits ne relèvent pas simplement de l'article 35. Il y en a partout, et tous devraient avoir à s'en préoccuper. Il faudrait presque mettre en place un mécanisme spécialisé pour approuver les projets de loi.

Les dispositions non dérogatoires sont insérées quand le projet de loi arrive — souvent ici, parfois dans l'autre endroit. Il est peut-être temps que le Parlement mette en place un processus relatif aux droits ancestraux avant d'avoir à se prononcer sur le projet de loi. Le point qu'a fait valoir le sénateur Joyal concernait l'obligation fiduciaire. Il est très difficile de parler de droits ancestraux quand un projet de loi a déjà franchi la première, la deuxième et la troisième étapes. Ce serait particulièrement difficile cette semaine, alors que les projets de loi pleuvent de partout. Cela se passe à la fin du processus. Peut-être faudrait-il faire une vérification, au sein de l'appareil gouvernemental même, puis une seconde vérification au Parlement. Serait-ce utile?

Il ne semble pas y avoir d'autre problème que le fait que nous n'avons pas tenu compte de nos obligations. Nous semblons alors essayer de réparer les pots cassés, ce qui coûte cher, et transforme les Autochtones en adversaires du système. Je ne crois pas que ce soit là la meilleure façon de faire. Comment les intégrons-nous au processus plus tôt, pour exprimer nos différends honnêtement, en venir à une décision, puis rattraper ces points?

**Mme Beckton:** Il se pourrait fort bien qu'il soit utile d'envisager cette possibilité parce que cela pourrait faciliter la compréhension beaucoup plus tôt dans le processus et faire en sorte que le processus parlementaire tient bien compte des vues et des préoccupations autochtones.

**Le sénateur Andreychuk:** Vous avez dit que des dispositions non dérogatoires étaient ajoutées pour diverses raisons. Par conséquent, leur libellé varie. À nouveau, même au sein de la collectivité autochtone, cela est perçu comme une incohérence plutôt qu'une spécialisation.

**Mme Beckton:** Jusqu'ici, le gouvernement fédéral avait l'impression que les dispositions étaient insérées pour attirer l'attention sur les responsabilités relevant de l'article 35. Elles



were not intended to be substantive in the sense that they would take away from the *Sparrow* justification possibilities. Obviously, there was a change in wording to reflect what was happening in the courts as well.

**Senator Sibbeston:** I am very glad that the issue of non-derogation clauses is before this committee. My colleagues, Aboriginal senators, have been dealing with this for the last two years.

I was looking in my file. The first letter on the subject was dated December 13, 2001, in which we expressed some concerns about the Nunavut water bill. That bill had a non-derogation clause. We began writing to the chairman and consequently to the Ministers of Justice and Indian Affairs and Northern Development. My file is getting thick.

In the process of dealing with it, we managed to convince the Minister of Justice that the different wording that has been used for non-derogation clauses since 1998 could become a serious problem.

We have been trying to deal with it. We have had a number of meetings with the Minister of Justice. At one point, he arranged for Aboriginal senators to meet with staff from both departments. However, that did not result in any solution. It was brought before this committee in the hope that it can finally be resolved.

When I began looking at the problem, it seemed difficult. After Aboriginal rights were included in the Constitution in 1982, the non-derogation clause began appearing in federal legislation. There is a series of pieces of federal legislation that had the non-derogation clause with the standard wording taken from section 35 of the Charter. It is good, basic, straightforward wording.

This standard clause was contained in the Firearms Act, Sechelt Indian Band Self-Government Act, Canada Petroleum Resources Act and Canada Wildlife Act. There are others.

We noticed a subtle change in the wording since 1998. It is wording such as "derogate from a protection provided for" or "from the application of." It is initially difficult to see the meaning of this wording.

Instead of the non-derogation clause asking the courts to look at section 35 only, it is necessary to look at the application and protection of it. Perhaps the Department of Justice or the government was attempting to somehow water down the full force and effect of the non-derogation clause. We became very concerned as Aboriginal people for the rights that we fought for and won so dearly. The Constitution benefits the entire country.

n'étaient pas conçues comme des dispositions de fond, en ce sens qu'elles limiteraient les possibilités de justification prévues dans l'arrêt *Sparrow*. Manifestement, le libellé a été changé également pour tenir compte des jugements rendus par les tribunaux.

**Le sénateur Sibbeston:** Je suis ravi que notre comité soit saisi de la question des dispositions non dérogoires. Mes collègues, les sénateurs autochtones, travaillent à ce dossier depuis deux ans déjà.

J'ai fouillé dans mon dossier. La première lettre sur le sujet date du 13 décembre 2001. Nous y exprimions certaines préoccupations au sujet du projet de loi sur les eaux du Nunavut qui comportait une disposition non dérogoire. Nous avons commencé à écrire au président et par la suite au ministre de la Justice et au ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien. Mon dossier commence à être plutôt volumineux.

Pendant l'examen du projet de loi, nous avons réussi à convaincre le ministre de la Justice que le libellé différent utilisé pour les dispositions non dérogoires depuis 1998 pourrait s'avérer un problème grave.

Nous avons essayé de régler la question. Nous avons eu plusieurs rencontres avec le ministre de la Justice. À un certain moment donné, il a organisé une rencontre entre les sénateurs autochtones et des fonctionnaires des deux ministères. Cela n'a toutefois rien donné. La question a été renvoyée à notre comité dans l'espoir que nous y trouverons enfin une véritable solution.

Quand j'ai commencé à examiner le problème, il semblait épineux. Après que les droits ancestraux ont été inclus dans la Constitution, en 1982, on a commencé à voir des dispositions non dérogoires dans les lois fédérales. Il existe toute une série de mesures législatives fédérales qui comportent des dispositions non dérogoires au libellé standard extrait de l'article 35 de la Charter. Le libellé est bien, fondamental et direct.

C'est ainsi qu'on retrouve cette disposition standard dans la Loi sur les armes à feu, dans la Loi sur l'autonomie gouvernementale de la bande indienne sechelte, dans la Loi fédérale sur les hydrocarbures et dans la Loi sur les espèces sauvages au Canada, pour n'en nommer que quelques-unes.

Nous avons remarqué un léger changement dans le libellé depuis 1998. Il est question par exemple de déroger à une protection prévue ou de soustraire quelque chose à l'application d'une loi. Il est difficile au départ de comprendre ce que cela veut dire.

Plutôt que d'avoir une disposition non dérogoire qui demande aux tribunaux d'examiner la question dans l'optique de l'article 35 seulement, il faut se pencher sur l'application de l'article et sur la protection qu'il offre. Le ministère de la Justice ou le gouvernement tentait peut-être d'en diluer l'effet. En tant que peuples autochtones, nous avons commencé à nous inquiéter sérieusement des droits pour lesquels nous nous étions battus et que nous avions acquis si chèrement. La Constitution profite au pays tout entier.

There has been tremendous progress for Aboriginal people across the country. The courts have been interpreting Aboriginal rights in a very suitable, good fashion. Aboriginal people are making progress as these rights are being defined.

Suddenly, the Department of Justice is now concerned. Aboriginal people are winning too many rights. The Department of Justice is now crafting words to help themselves in litigation. Whenever they go to court, there is a lessening of the rights of Aboriginal peoples through small wording changes in non-derogation clauses. We were suspicious that the Department of Justice was intentionally putting in these variations on clauses to somehow weaken or water down Aboriginal rights.

We became concerned and decided to try to deal with it. As you can appreciate, these are very important words in any legislation. The courts considering the act must be conscious of them, to not take away from Aboriginal rights. These words, in our view, are very important.

The courts will try to understand why the government suddenly changed the words and why there are now various forms of what had been a good standard clause in all federal legislation until 1998. We were concerned that it would create confusion and uncertainty. We were concerned that the effect of these words on courts and government would be for them to help themselves to our rights.

We thought that these small variations in wording were like an opening, a signal to the courts to help themselves to Aboriginal rights. They are not really absolute. They can be whatever you deem them to be. Help yourselves, folks.

The non-derogation clause that served our government and society for so many years is now being changed. The effect of these changes is that the courts will possibly interpret the constitutional rights differently and somehow weaken the rights of Aboriginal peoples.

The changes are very subtle. However, a word here or clause there is the opening. As Aboriginal rights have increased in terms of the courts defining them, we see the Department of Justice is worried that these rights are becoming substantive. They feel that as a government, they should be concerned and try to lessen those rights. We are suspicious that the Department of Justice has inserted these words to help themselves in litigation and that the effect will be to take rights away.

This is why we have raised the alarm. The concerns have brought the matter to this point, where a body or group such as this will deal with it in a rational and conscientious way.

**Ms. Beckton:** I would like to assure Senator Sibbeston that the Department of Justice has never made changes to wording of non-derogation clauses for the purpose of removing or trying to take away from Aboriginal rights. I think that we would share the

Les peuples autochtones ont fait d'énormes progrès un peu partout au pays. Les tribunaux interprètent bien et de façon fort convenable les droits ancestraux. Les peuples autochtones font des progrès à mesure que ces droits sont définis.

Tout à coup, voilà que le ministère de la Justice était préoccupé. Les peuples autochtones se faisaient reconnaître trop de droits. Le ministère de la Justice a donc concocté des libellés qui l'aideraient à gagner les litiges. Chaque fois qu'ils vont en cour, les peuples autochtones perdent un peu plus de droits grâce à de petits changements apportés au libellé des dispositions non dérogatoires. Nous soupçonnions que le ministère de la Justice le faisait délibérément pour affaiblir la position autochtone ou pour diluer les droits ancestraux.

Cela nous préoccupait, et nous avons donc décidé d'essayer de régler la question. Comme vous pouvez vous en rendre compte, la présence de ces mots dans une loi est très importante. Les tribunaux qui se penchent sur la loi doivent en être conscients afin de ne pas retirer de droits aux Autochtones. Ces mots, à notre avis, sont très importants.

Les tribunaux vont chercher à savoir pourquoi le gouvernement a subitement modifié les libellés et pourquoi il existe maintenant diverses versions d'une disposition standard qui, jusqu'en 1998, valait pour toutes les lois fédérales. Nous craignons que ces divers libellés ne sèment la confusion et ne soient source d'incertitude. Nous craignons que ces mots n'incitent les tribunaux et le gouvernement à gruger nos droits.

Nous estimions que ces petites variations du libellé étaient comme une brèche qui s'ouvrait, un signal envoyé aux tribunaux pour leur dire qu'il était possible de gruger les droits ancestraux. Ces droits ne sont pas vraiment absolus. C'est vous qui décidez de ce qu'ils sont. Ne vous gênez pas.

La disposition non dérogatoire si utile à notre gouvernement et à notre société pendant tant d'années est en train de changer. Ces changements pourraient encourager les tribunaux à interpréter différemment les droits constitutionnels et à affaiblir d'une quelconque façon les droits des peuples autochtones.

Ces changements sont très subtils. Toutefois, on commence toujours par un mot ici ou une disposition là pour ouvrir la brèche. À mesure que les tribunaux définissent les droits ancestraux, nous constatons que le ministère de la Justice craint que ces droits n'aient pris trop d'importance. Il estime qu'en tant que gouvernement, il devrait se préoccuper de ces droits et essayer de les diluer. Nous soupçonnons que le ministère de la Justice a inséré ces mots pour se faciliter la vie lorsque des poursuites judiciaires sont entamées et que ces mots auront pour effet de retirer des droits.

C'est pourquoi nous avons sonné l'alarme. La question est soumise à un groupe comme celui-ci pour qu'il en traite de manière rationnelle et consciencieuse en réponse à nos préoccupations.

**Mme Beckton:** J'aimerais donner au sénateur Sibbeston l'assurance que le ministère de la Justice n'a jamais apporté de changements au libellé des dispositions non dérogatoires dans l'intention de faire abolir des droits ancestraux ou d'en réduire la



same concern, Senator Sibbeston, that there is confusion over the wording of the non-derogation clauses, and whatever choices are made by this committee, at the end of the day, it is preferable to have clear wording on the intention of these clauses.

I think there has been confusion as to the intention. It has been the government's intention that the clauses merely signal a reminder of section 35 rights and are reflective of the decisions of the courts in the *Sparrow* case and in other decisions from the Supreme Court of Canada.

Some of the wording changes have occurred through the parliamentary process. Some have occurred after discussions with others. We share this concern. There is confusion now over the purpose of the non-derogation clause. That is why we have said in our presentation today that this is really about a policy choice. Do you want the non-derogation clause to be a reminder of section 35 and what the rights are? Or do you want it to be substantive in nature, and say that in that particular piece of legislation, the rights are absolute and Parliament cannot infringe on them, even if it is justifiable? I think that degree of clarity is lacking and that is what this committee is looking at, namely, how do you create clarity around the policy choice being made? We can then all agree on the wording that would best reflect that policy choice.

**Senator Sibbeston:** I must be truthful in this regard. The Minister of Justice had arranged for Aboriginal senators to meet with department officials. One meeting was set up. A number of weeks later — at our prompting — we had another meeting. We had an almost totally new slate of officials at that meeting. It occurred to me, "Is this the federal government's way of dealing with us on this serious matter?" I know that I was frustrated by that situation. I believe that the federal government, certainly the Minister of Justice, was probably quite sincere in wanting to see us come to a resolution. We are smart, in the sense that we have access to legal advisers to assist us in our attempt to find a solution. When I saw the process that we had undertaken, where at our second meeting it was an almost totally different group, I thought, "At this rate, it will take 20 years to resolve it. It will take many years for us to resolve it." That is one way of frustrating the other party — send a new group to every meeting. That was the process that we were involved in. Obviously, it did not lead anywhere. Eventually, it was decided to refer the matter to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs. It is here before you because of that. It was not for lack of trying to find a sensible, reasonable, person-to-person, face-to-face solution. I felt that the Department of Justice did not want a solution, so the issue ended up here, in a sense. We tried. It is in your hands now rather than ours.

portée. Nous sommes, sénateur Sibbeston, tout aussi préoccupés que vous de la confusion qui règne autour du libellé de ces dispositions et, quels que soient les choix faits par votre comité, en bout de ligne, il est préférable d'avoir un libellé clair qui décrit bien l'objet de ces dispositions.

Je crois qu'une certaine confusion règne quant à cet objet. Le gouvernement souhaitait que les dispositions servent simplement de rappel des droits prévus à l'article 35 et témoignent des décisions rendues par les tribunaux dans l'affaire *Sparrow* et dans d'autres affaires au sujet desquelles s'est prononcée la Cour suprême du Canada.

Certains des changements apportés au libellé sont l'aboutissement du processus parlementaire. Certains ont été apportés après avoir discuté avec d'autres. Nous partageons cette préoccupation. La raison d'être de la disposition non dérogoire n'est pas trop claire. C'est pourquoi nous avons affirmé, dans notre exposé d'aujourd'hui, qu'il s'agit en réalité d'une question de principe. Souhaitez-vous que la disposition non dérogoire serve de rappel de l'article 35 et des droits? Préférez-vous qu'elle soit plus formelle et précise que, dans une mesure législative particulière, les droits sont absolus et que le Parlement ne peut pas y porter atteinte, même s'il peut justifier une pareille atteinte? Voilà le genre de précisions qui fait défaut, et c'est ce dont est saisi le comité, soit de déterminer comment rendre clair le choix d'orientation qui est fait. Nous pouvons ensuite tous nous entendre sur les libellés qui témoigneraient le mieux de ce choix.

**Le sénateur Sibbeston:** Il faut que je sois honnête à cet égard. Le ministre de la Justice a organisé une rencontre entre les sénateurs autochtones et des fonctionnaires du ministère. Une réunion a été organisée. Plusieurs semaines plus tard — à notre demande —, une autre réunion a eu lieu. Presque tous les fonctionnaires présents à cette réunion étaient nouveaux. Je me suis alors demandé si c'était là la façon du gouvernement fédéral de négocier avec nous au sujet d'un problème aussi grave. Je sais que j'étais frustré. Je crois que le gouvernement fédéral, certes le ministre de la Justice, était probablement très sincère et souhaitait vraiment que nous en venions à une solution. Nous sommes intelligents, en ce sens que nous avons accès à des conseillers juridiques qui nous aident à trouver la solution. Quand j'ai constaté dans quel genre de processus nous étions engagés, alors qu'à la deuxième réunion, le groupe de personnes présentes était presque entièrement nouveau, je me suis dit qu'à ce rythme-là, il faudrait 20 ans pour régler la question. Nous étions loin d'une solution. C'est une façon de causer de la frustration chez l'autre — d'envoyer un nouveau groupe à chaque réunion. Voilà le processus dans lequel nous étions engagés. Manifestement, il n'a pas donné de résultat. Il a été décidé, à un certain moment donné, de renvoyer la question au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles. Voilà la raison pour laquelle vous en êtes saisis. Ce n'est pas parce que nous n'avons pas essayé de trouver une solution logique et raisonnable. J'estime que le ministère de la Justice ne souhaitait pas vraiment trouver une solution. C'est pourquoi la question vous est maintenant soumise, en un certain sens. Nous avons essayé. À vous maintenant.

**Senator Joyal:** I would like to submit to you one of the conclusions of the Royal Commission on Aboriginal Peoples. It is found at note 12, volume 2, about restructuring the relationship. This is an important point. What should be done to improve the relationship and what is the mechanism by which that improvement could be entrenched in the system? I am quoting from that recommendation, which says the following:

The federal government cannot, consistent with its fiduciary obligation, sit on its hands in its own jurisdiction while treaties are broken, Aboriginal autonomy is undermined, and Aboriginal lands are destroyed.

If I read the philosophy of that recommendation correctly, it was a suggestion that something had to change in the way things were done. That is putting it in the simplest terms. It means that the government has an obligation beyond its own jurisdiction, which is the fiduciary obligation. Again, I return to my first point. Does the confusion stem from the fact that there is no clear definition of the various roles of the federal government and the Crown in relation to Aboriginal people? From the bills that I have had the opportunity to study and debate with my colleagues around this table in the last five years, it seems that each time, as Senator Sibbeston has mentioned, the need for a non-derogation clause was expressed, it was because we found *ex post facto* that the rights of the Aboriginal people were, in the plainest of terms, involved in the proposed legislation. Furthermore, the witnesses around this table — whether from the Department of Indian Affairs and Northern Development, the Department of the Environment or the Department of Justice — had not paid due care and attention to the fact that the Aboriginal people had a specific interest in one aspect of the proposed legislation. The government had to come forward and say, in relation, for instance, to endangered species legislation — and protecting those species is a very good policy objective, but it affects the living conditions of the Aboriginal people — here is what we have been doing to accommodate them. It is the same, as Senator Andreychuk has said, with the firearms legislation. It is the same with the cruelty to animals bill. We find *ex post facto* that there is an impact of that proposed legislation on an aspect of the life of Aboriginal people. We then say, “We cannot do that without doing the thing right.” That is to say, let us recognize that that does not touch on their rights in any way. If they feel that it does touch on their rights, they can, as you say, go to court. We then start a litigation process that takes years. Finally, we arrive at the Supreme Court and we get those decisions.

If, as the royal commission has said, we are to do things differently, we must review the process of coming forward with legislation. We must have a mechanism, and it must be clear to everyone in the federal structure. That is to say, it must be clear to all the departments, not only the Department of Justice and the Department of Indian Affairs and Northern Development.

**Le sénateur Joyal:** J'aimerais vous lire une des conclusions du rapport de la Commission royale sur les Peuples autochtones. On la trouve à la note 12 du volume 2, là où il est question d'une relation à redéfinir. C'est un point important. Que faudrait-il faire pour améliorer les relations et quel mécanisme permettrait à cette amélioration de prendre racine dans le système? Je cite:

Aux termes de son obligation de fiduciaire, il [le gouvernement fédéral] ne peut pas rester inactif dans sa propre sphère de compétence alors que des traités sont bafoués, que l'autonomie autochtone est minée et que des terres autochtones sont détruites.

Si j'ai bien compris le raisonnement, on recommande de changer la façon dont les choses se font. C'est là la façon la plus simple de l'exprimer. Cela signifie que le gouvernement a une obligation, au-delà de sa propre sphère de compétence, soit l'obligation fiduciaire. J'en reviens à nouveau à mon premier point. La confusion vient-elle du fait que les divers rôles du gouvernement fédéral et de la Couronne ne sont pas clairement définis par rapport aux peuples autochtones? D'après les projets de loi que j'ai pu examiner et dont j'ai pu débattre avec mes collègues à cette table au cours des cinq dernières années, il me semble, comme l'a mentionné le sénateur Sibbeston, que chaque fois qu'on estimait essentiel d'insérer une disposition non dérogatoire, c'était parce que nous avions constaté après le fait que les droits des peuples autochtones étaient, pour utiliser l'expression la plus simple, en jeu dans le projet de loi. De plus, les témoins autour de la table — qu'ils soient du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, du ministère de l'Environnement ou du ministère de la Justice — n'avaient pas tenu compte avec diligence du fait que les peuples autochtones ont un intérêt particulier à l'égard d'une dimension du projet de loi. Le gouvernement fédéral a dû venir préciser, dans le cas par exemple du projet de loi sur les espèces en péril — la protection de ces espèces est un objectif fort louable de la politique, mais elle touche les conditions de vie des peuples autochtones —, ce qu'il a fait pour composer avec ces droits. Ce fut la même chose, comme l'a souligné le sénateur Andreychuk, pour le projet de loi sur le contrôle des armes à feu. Il en va de même pour le projet de loi visant la cruauté à l'égard des animaux. Nous constatons après le fait que le projet de loi a un impact sur un aspect de la vie des peuples autochtones. La réaction est alors de dire que: «Tant qu'à le faire, autant bien le faire». En d'autres mots, reconnaissons que leurs droits ne sont pas touchés. S'ils estiment qu'il y a atteinte à leurs droits, ils peuvent, comme vous avez dit, en appeler aux tribunaux. C'est alors que s'amorce une procédure qui dure pendant des années. Finalement, la Cour suprême en est saisie, et elle rend ces arrêts.

Si, comme l'a indiqué la commission royale, nous devons faire les choses différemment, nous devons revoir le processus législatif. Nous devons avoir un mécanisme et qui soit clair pour tous les intervenants de la structure fédérale, c'est-à-dire pour tous les ministères, pas seulement le ministère de la Justice et celui des Affaires indiennes et du Nord.



That is why we are concerned with the issues raised by Senator Sibbeston. We have come to the point where we feel that this is an unsatisfactory approach. If we abandon the non-derogation clause approach, then we would like to have a satisfactory way of producing and enacting legislation that deals with the fair and legitimate preoccupations of Aboriginal people. I think that is essentially where we are, generally, around this table.

How can you help us in that regard? Our recommendations have to be workable. You will be the ones to carry them out, so they will have to be practical. You might not have all the answers today, and we are just embarking on that, but I think it is essential that where we are heading with this is well understood.

**Ms. Beckton:** We would certainly welcome that examination and, as officials, be prepared to assist in any way that we can.

**Ms. Christine Cram, Director General, Strategic Policy, Planning and Intergovernmental Relations Branch, Policy and Strategic Direction Sector, Department of Indian Affairs and Northern Development:** Senator Joyal, you have hit the nail on the head. None of us is happy with putting in non-derogation clauses at the end of the process to fix a problem that should have been identified much earlier. The question then is: What can one do to identify those issues and what process can be put in place to achieve an accommodation among the various interests at play?

Ms. Beckton spoke about having more rigorous consultation processes prior to draft bills coming forward. A second suggestion, which has been tried before, is to introduce bills earlier or have bills go to committee earlier, for example, prior to second reading. There are a number of different ways of doing it. The government would very much welcome the advice of this committee on how that might be done.

**Senator Bryden:** In answer to Senator Joyal's line of questioning, I think you indicated that one problem you face in developing a standard is that the law is still evolving. When the law gets to a certain point, consistent themes and standards might be identifiable. Those themes and standards could then be taken into account whenever the government is drafting legislation relating to Aboriginal peoples. Would it be possible to develop some standard without waiting for the whole body of law to evolve? We could wait for a very long time.

Senator Joyal referred to several cases, and I spoke to the cruelty-to-animals bill just last night. It was clear in our discussions with the people who were here before — and Mr. Mosley has now been promoted, so if you see him, congratulate him — that the Crown has a fiduciary obligation, based on a number of cases, to take a proactive position in relation to effects on Aboriginal people. There are many things to be said about the cruelty-to-animals bill. It was put together with the Firearms Act; when it started with Bill C-10, it involved firearms and cruelty to animals. A new offence was created, that of killing an animal without lawful excuse. One would have to be

C'est pourquoi nous nous préoccupons des questions soulevées par le sénateur Sibbeston. Nous en sommes arrivés au point où nous estimons que cette démarche est insatisfaisante. Si nous abandonnons l'idée d'inclure des dispositions de non-dérrogation, nous aimerions alors avoir un moyen satisfaisant de produire et de mettre en vigueur des lois qui traitent des préoccupations justes et légitimes des peuples autochtones. Je pense que, dans l'ensemble, c'est là que notre comité en est.

Comment pouvez-vous nous aider à cet égard? Nos recommandations doivent pouvoir être mises en pratique. C'est vous qui devrez les appliquer, alors elles devront être applicables. Vous n'avez peut-être pas toutes les réponses aujourd'hui, et nous ne faisons qu'aborder le sujet, mais je crois qu'il est essentiel que notre orientation soit bien comprise.

**Mme Beckton:** Nous envisageons certainement cet examen d'un bon œil et, à titre de hauts fonctionnaires, nous sommes prêts à aider de toutes les manières possibles.

**Mme Christine Cram, directrice générale, Direction générale des politiques stratégiques, de la planification et des relations intergouvernementales, Secteur des politiques et de l'orientation stratégique, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien:** Sénateur Joyal, vous avez frappé juste. Personne n'est heureux d'inclure des dispositions de non-dérrogation à la fin du processus pour régler un problème qui aurait dû être décelé bien avant. La question est alors de savoir ce que nous pouvons faire pour détecter ces problèmes et quel est le processus qui peut être appliqué pour concilier tous les intérêts en jeu.

Mme Beckton a parlé d'appliquer un processus de consultation plus rigoureux avant de proposer des avant-projets de loi. Une deuxième suggestion, qui a déjà été mise à l'essai, consiste à déposer des projets de loi plus tôt ou à les soumettre à un comité plus tôt, avant la deuxième lecture par exemple. Il existe différentes façons de le faire. Le gouvernement accueillerait favorablement les conseils de ce comité sur les moyens possibles.

**Le sénateur Bryden:** En réponse aux questions du sénateur Joyal, je pense que vous avez indiqué que l'une des difficultés que vous avez à élaborer une norme est que la loi évolue encore. Quand la loi a atteint un certain point de son évolution, il pourrait être possible de dégager des normes et des thèmes concordants. Ces thèmes et normes pourraient alors être pris en compte quand le gouvernement rédige des lois qui touchent les peuples autochtones. Serait-il possible de formuler une norme sans attendre que toutes les lois aient évolué? Nous pourrions attendre très longtemps.

Le sénateur Joyal s'est reporté à quelques arrêts, et j'ai justement discuté du projet de loi sur la cruauté envers les animaux hier soir. Il était clair dans les discussions avec les gens qui étaient ici avant — M. Mosley a été promu, alors vous le félicitez de ma part — que l'État a l'obligation fiduciaire, d'après un certain nombre d'arrêts, d'adopter une position préventive relativement aux effets sur les peuples autochtones. Il y a beaucoup de choses à dire à propos du projet de loi sur la cruauté envers les animaux. Son élaboration a été jumelée à celle de la Loi sur les armes à feu; quand le projet de loi C-10 a été présenté, il visait les armes à feu et la cruauté envers les animaux.

living in a legal bubble to believe that would not impact on Aboriginal peoples and their use of their lands. Yet there was no criterion for automatically flagging that issue for the drafters of that bill. It was clear there was no consultation of any depth.

In a situation like this, judges will rule that you need not just consultation, but the consent of the Aboriginal peoples who are affected.

My point is this: Is it not possible to develop criteria that must be checked off by a draftsman that says, "We have clearly canvassed this piece of legislation and," words to this effect, "it has no impact on Aboriginal peoples," or, if it does have impact, "We have taken the following actions"?

That is no different from other things that have to be checked off. I do not think we can wait, nor are the Aboriginal peoples prepared to wait, until somehow we have a complete code. Let us do what we can. We have an old saying in the country: When you cannot see where you are going, go as far as you can see and maybe you can see a little farther. If we had some basic criteria in development, that would help.

**Senator Pearson:** That leads into my comments. Most of the people on this committee, as you can see, are lawyers. Some are Aboriginals and some are both. I am neither.

**Senator Bryden:** She always brags about that.

**Senator Pearson:** It means that I tend to come at some of these questions differently. I am as concerned as everyone else around this table to get some greater clarity. You are concerned, too. It is not that we do not share this concern. I like the ideas of my colleague on moving ahead and developing certain types of criteria. My perspective is very much the human rights one. It comes from my work on the Convention on the Rights of the Child and those kinds of conventions, which do indeed balance rights against each other. They do not give absolutes.

Human rights treaties are, in a sense, about norms of how we interact with one another. I heard your comment that the Supreme Court in *Sparrow* gave Aboriginal and treaty rights the same constitutional protection as Charter rights, in that they are not absolute. The rights have to be balanced with other rights and interests. There is something else we need to explore further, or I would need to explore it further as we work toward finding some kind of solution. Again, if you can develop a criterion about consultation, then we have to develop a criterion about consulting with women. With which women do you consult? Who represents all women? That does not mean that you do not consult. It means you must develop a process by which you get the full spectrum of opinion, not just certain opinions.

Un nouveau crime a été créé, celui de tuer un animal sans excuse légitime. Il faudrait vivre dans une tour d'ivoire juridique pour s'imaginer que cela n'aura aucun effet sur les peuples autochtones et leur utilisation de leurs terres. Pourtant, aucun mécanisme ne permettait aux rédacteurs de la loi de déceler d'emblée ce problème. Il était évident qu'il n'y avait eu aucune consultation poussée.

Dans une situation comme celle-là, les juges statuent qu'il faut non seulement des consultations, mais aussi le consentement des peuples autochtones qui sont touchés.

Ce que je demande, c'est s'il est possible d'élaborer des critères que les rédacteurs devraient appliquer et qui confirmeraient que ces rédacteurs ont examiné à fond le texte de loi — ou quelque chose de cette nature —, qu'il n'a aucun effet sur les peuples autochtones ou, s'il en a un, que telle mesure a été prise.

Ce n'est pas différent d'autres contrôles qui doivent être faits. Je ne pense pas que nous puissions attendre, et les peuples autochtones ne sont pas prêts à attendre, jusqu'à ce que nous finissions par obtenir un code complet. Faisons ce que nous pouvons. Nous avons un vieux dicton: «Quand vous ne voyez pas où vous allez, allez aussi loin que vous voyez, et arrivez là, vous verrez peut-être un peu plus loin». Si nous avions des critères de base en voie d'élaboration, ce serait utile.

**Le sénateur Pearson:** Cela nous amène à mes remarques. Comme vous pouvez le constater, la plupart des membres de ce comité sont des avocats. Certains sont autochtones et d'autres sont les deux à la fois. Je ne suis ni autochtone ni avocate.

**Le sénateur Bryden:** Elle s'en vante constamment.

**Le sénateur Pearson:** Cela signifie que j'ai tendance à aborder certaines de ces questions différemment. Je suis aussi désireuse que vous tous d'arriver à une plus grande clarté. C'est ce que vous voulez aussi. Le problème n'est pas que nous ne partageons pas cette préoccupation. J'aime l'idée de mon collègue d'aller de l'avant et d'élaborer certains types de critères. Ma perspective est résolument centrée sur les droits de la personne. Cela tient à mon travail sur la Convention relative aux droits de l'enfant et sur d'autres conventions de ce genre, qui concilient différents droits. Elles ne prévoient pas de droits absolus.

Dans un sens, les traités sur les droits normalisent nos interactions les uns avec les autres. Je vous ai entendu dire que la Cour suprême, dans l'arrêt *Sparrow*, avait accordé aux droits autochtones et aux droits issus des traités la même protection constitutionnelle que les droits prévus dans la Charte, en ce qu'ils ne sont pas absolus. Ces droits doivent être conciliés avec d'autres droits et intérêts. Il y a autre chose que nous devons explorer davantage — ou j'aurais besoin de l'explorer davantage alors que nous continuons de chercher une solution. Encore une fois, si nous pouvons élaborer un critère à propos de la consultation, alors il nous faut en élaborer un à propos de la consultation des femmes. Quelles femmes devons-nous consulter? Qui représente toutes les femmes? Cela ne signifie pas qu'il ne faut pas consulter, mais qu'il faut élaborer un processus qui permet d'obtenir l'éventail complet des points de vue, pas seulement certains d'entre eux.



I see that as a very challenging task, but I think we should be working in that direction.

You were saying that the *Sparrow* case indicates that they are not absolute rights. Can you speak about that a little more, please?

**Ms. Beckton:** If the federal government is planning to infringe on or abrogate Aboriginal or treaty rights, the *Sparrow* case sets out a test for justifying such a limitation. That indicates that the rights are not absolute. By the same token, the test to justify an infringement is fairly significant.

For example, if the government wanted to limit the amount of fish that could be taken, one of the justifiable reasons for limiting an Aboriginal or treaty right might be conservation. If full effect were given to the treaty right, then the fish would be depleted. That would be an appropriate and justifiable reason for imposing a limitation.

What section 1 of the Charter does for Charter rights, the *Sparrow* test does for section 35 of the Constitution.

**The Chairman:** May I clarify something, Ms. Beckton? The two tests are different. Is that correct?

**Ms. Beckton:** They are different tests, indeed. It is a different balancing test in *Sparrow* from that in section 1 of the Charter.

**Senator Joyal:** You have to compensate in the *Sparrow* test. I am sorry to intervene, senator.

In the *Sparrow* test, if the government says, "The salmon stock is being depleted and we have to establish quotas and limits on the catch," that directly affects the treaty rights of an Aboriginal group. They cannot just say to them, "We are sorry, you will catch less fish." They eat the fish. Thus, they have to be compensated. The *Sparrow* test said quite clearly that there are three elements. They have to be compensated.

In that case, as Senator Pearson has mentioned, there are limits. When the federal government imposes limits, it has to establish equilibrium in the situation, which I think is the most important point. Most of the time, it is not taken seriously. The Aboriginal people then have to go to court because the third element of the test was not implemented.

**Ms. Beckton:** The *Sparrow* test does talk about compensation. However, you have to look at the particular situation to see whether compensation is required or not.

**Senator Joyal:** Absolutely. However, the principle is there. It is part of what we call — to make a parallel with section 1 — "the reasonable limit." What is reasonable in how you deal with what has been taken away from the Aboriginal people? That is the reasonableness test.

**Senator Nolin:** The more we reflect on what we can do and what we can achieve in making good laws, the greater the chance we will reach a solution one day. We are all behaving in good faith, and I think we will achieve that. I take your word that there is no plot to diminish those rights. I will be honest with you; I

Je considère qu'il s'agit d'une tâche immense, mais je crois que nous devrions travailler en ce sens.

Vous avez dit que l'arrêt *Sparrow* indique que ces droits ne sont pas absolus. Pouvez-vous nous en dire un peu plus à ce sujet, s'il vous plaît?

**Mme Beckton:** Si le gouvernement fédéral prévoit empiéter sur des droits autochtones ou des droits issus de traités, ou les abroger, l'arrêt *Sparrow* établit un critère qui permet de justifier un tel empiètement. Cela implique que les droits ne sont pas absolus. De ce fait, le critère qui exige de justifier l'empiètement est assez important.

Ainsi, si le gouvernement voulait limiter la quantité de poisson capturée, l'un des motifs légitimes pour limiter un droit autochtone ou issu d'un traité pourrait être la conservation. Si le droit issu d'un traité était absolu, alors la réserve de poisson serait épuisée. Cette raison d'imposer une limitation serait légitime et justifiable.

Ce que l'article 1 de la Charte fait pour les droits issus de la Charte, l'arrêt *Sparrow* le fait pour l'article 35 de la Constitution.

**Le président:** Puis-je demander un éclaircissement, madame Beckton? Les deux critères sont différents, n'est-ce pas?

**Mme Beckton:** Tout à fait, ils sont différents. L'arrêt *Sparrow* et l'article 1 de la Charte visent des compromis différents.

**Le sénateur Joyal:** L'arrêt *Sparrow* prévoit une indemnisation. Pardonnez mon intervention, sénateur.

Dans l'arrêt *Sparrow*, si le gouvernement dit que les stocks de saumon sont épuisés et qu'il doit fixer des quotas de capture, cela touche directement les droits issus de traités d'un groupe autochtone. Le gouvernement ne peut pas simplement dire: «Nous sommes désolés, vous devez capturer moins de poissons». Ils mangent le poisson. Ils doivent donc être indemnisés. L'arrêt *Sparrow* indique très clairement qu'il y a trois éléments. Ils doivent être indemnisés.

Dans ce cas, comme l'a mentionné le sénateur Pearson, il y a des limites. Quand le gouvernement fédéral impose des limites, il doit équilibrer la situation, ce qui, à mon avis, est l'aspect le plus important. La plupart du temps, ce n'est pas pris au sérieux. Les peuples autochtones doivent alors s'adresser aux tribunaux parce que le troisième élément du critère n'a pas été appliqué.

**Mme Beckton:** Dans l'arrêt *Sparrow*, il est question d'indemnisation. Toutefois, il faut examiner le contexte particulier pour voir si une indemnité est requise ou non.

**Le sénateur Joyal:** Absolument. Toutefois, le principe est là. Il fait partie de ce que nous appelons — pour établir un parallèle avec l'article 1 — des «limites raisonnables». Qu'y a-t-il de raisonnable dans la manière d'aborder ce qui a été enlevé aux peuples Autochtones? C'est le critère du caractère raisonnable.

**Le sénateur Nolin:** Plus nous réfléchissons à ce que nous pouvons faire et aux mesures que nous pouvons prendre pour produire de bonnes lois, plus il est probable que nous arrivions un jour à une solution. Nous agissons tous de bonne foi, et je pense que nous y arriverons. Je ne crois pas qu'il n'y ait un complot

think we will, as we say in French, rester sur notre faim, unfortunately. I think we will reach the limit of what a statute can do. We will not be able to solve the problem that we have heard discussed with regard to Bill C-10B and cruelty to animals. What is missing is the culture of respecting rights. That is where I want you to comment.

We are trying to prevent infringement of those recognized and affirmed rights.

As I said, we will probably conclude that because of the *Sparrow* case, we will have to draft a specific non-derogation clause for every statute to fit the purpose of specific legislation.

We have come to understand, as a result of considering the cruelty to animals bill, the attitude of those peace officers who know nothing about Aboriginal culture. They are there to say, "There is a law. I will apply it, no matter what rights you have. I do not care. Go to court." That is the kind of attitude we want to kill.

We do not want that to happen, which is why, in the cruelty to animals bill, we drafted an imperfect clause. That is what we were trying to achieve.

I am probably looking for administrative prevention from you. What kind of process, code, meetings of provincial, federal and territorial justice ministers, are you considering for that? Many laws that we adopt here are to be applied by provincial authorities. What kind of discussion could there be to prevent any infringement? I am sure you can understand our concern. That is why we are together here. At the end of the day, I think we will be able to write good amendments, but that will not be enough. We will still be faced with situations in which an idiot will use his badge and say, "You do not have that right. Go to court." We do not want that to happen.

**Ms. Cram:** You are absolutely right that there needs to be a cultural shift. In some cases we have been successful in that regard. I will use the example of border crossings. A big effort was made a number of years ago to ensure that customs officials working at border crossings — particularly where there were large numbers of Aboriginal people crossing — understood what certain sacred items were and would treat them appropriately. The Canada Customs and Revenue Agency put out a booklet. As I understand it, they were successful in conveying what you could not convey in a law necessarily, or even in a regulation.

Most departments make a considerable effort to ensure that all of their employees are aware of Aboriginal issues. Obviously, we have to do more in that regard. However, we have to work toward it.

visant à empiéter sur ces droits. Permettez-moi d'être franc; je pense que, malheureusement, nous allons rester sur notre appétit. Je pense que nous atteindrons la limite de ce qu'une loi peut accomplir. Nous ne pourrions pas résoudre le problème dont nous avons discuté concernant le projet de loi C-10B et la cruauté envers les animaux. Ce qui manque, c'est une tradition de respect des droits. C'est sur ce point que j'aimerais entendre vos commentaires.

Nous tentons d'empêcher un empiètement sur ces droits qui sont reconnus et affirmés.

Comme je l'ai dit, nous arriverons probablement à la conclusion que, à cause de l'arrêt *Sparrow*, nous devons, pour chaque loi, rédiger une disposition de non-dérogation adaptée à l'esprit de la loi en question.

Après avoir examiné le projet de loi sur la cruauté envers les animaux, nous en sommes venus à comprendre l'attitude des agents de la paix qui ne connaissent rien de la culture autochtone. Leur rôle consiste à dire: «C'est la loi et je vais l'appliquer, peu importe vos droits. Cela ne me regarde pas. Adressez-vous aux tribunaux». C'est le genre d'attitude que nous voulons éliminer.

Nous ne voulons pas que cela se produise, et c'est pourquoi, dans le projet de loi sur la cruauté envers les animaux, nous avons prévu une disposition incomplète. C'est ce que nous tentons de réaliser.

Ce que je veux obtenir de vous, ce sont probablement des mesures préventives sur le plan administratif. Quel genre de processus, de code, de réunions des ministres provinciaux, fédéraux et territoriaux de la Justice envisagez-vous pour cela? Un grand nombre de lois que nous adoptons ici doivent être appliquées par les autorités provinciales. Quel genre de discussion pourrait-il y avoir lieu pour prévenir tout empiètement? Je suis certain que vous pouvez comprendre notre préoccupation. C'est pour cela que nous sommes tous ici. En fin de compte, je pense que nous serons en mesure de rédiger de bons amendements, mais cela ne suffira pas. Il y aura encore des cas où un imbécile brandira son insigne et dira: «Vous n'avez pas le droit de faire cela. Adressez-vous aux tribunaux». Nous ne voulons pas que ça se produise.

**Mme Cram:** Vous avez tout à fait raison quand vous dites que nous avons besoin d'un changement de culture. Dans certains cas, nous avons réussi. J'emploierai l'exemple des passages frontaliers. D'énormes efforts ont été déployés, il y a quelques années, pour garantir que les douaniers qui travaillaient aux postes frontaliers — surtout ceux où il y a beaucoup d'Autochtones qui passent la frontière — comprenaient la nature sacrée de certains objets et qu'il fallait les traiter avec respect. L'Agence des douanes et du revenu du Canada a publié un document. D'après ce que je sais, ce document communiquait efficacement ce qu'on ne peut pas nécessairement communiquer dans une loi ou même dans un règlement.

La plupart des ministères font un effort considérable pour veiller à ce que leurs employés soient sensibilisés aux questions autochtones. De toute évidence, nous devons faire davantage à cet égard. Toutefois, nous devons y travailler.



The other area that needs work is avoiding the use of the courts. Look at policy. How can we find policy solutions? I would use as an example the inherent right of self-government, which tried to say, "We will not insist that people prove what rights they have to self-government. Rather, we will take a policy approach in which we are prepared to negotiate." Granted, the federal government set out the basis on which it would negotiate. At least they are not saying, "You must prove what rights you have before we are prepared to negotiate with you." I think we have to use multiple tools.

**Senator Nolin:** We are the federal government. In light of our responsibility, what kind of inter-jurisdictional discussions can we have with other jurisdictions?

**Ms. Cram:** I would say that there is a national forum of which you may not be aware. It is the federal-provincial-territorial-Aboriginal process, which includes all the ministers for Aboriginal affairs from the provinces, as well as the federal Minister of Indian Affairs and Northern Development, plus six national Aboriginal organizations. They meet once a year to discuss common issues.

Each department works bilaterally with their provincial and territorial counterparts. Ms. Bickerton might want to speak about the provincial attorneys general.

**Ms. Beckton:** We have regular federal-provincial-territorial meetings with our counterparts to talk about various issues that are raised and what the provinces are planning to do. We share information and ideas and certainly try to get a deeper understanding of the responsibilities of the various governments. I also agree that cultural awareness training throughout the different levels of government, both federal and provincial, is very important, so that the fishery officer or the person dealing with firearms has a better understanding of the different cultures. I am not sure we will ever eliminate completely the attitude you described. However, at least we have a system of checks and balances to try to catch that incident before it goes to court. We are not always successful, but in many cases, there are examinations by provincial or federal justice ministries before these things go to court.

**Senator Nolin:** There is a need for a good code while you are preparing legislation; the right checks at the right moment; and good consultation. Of course, you will try to achieve that and you will have to correct the process. That would definitely help. There will be no surprises.

**Senator Watt:** Thank you for appearing before us on this question of non-derogation clauses. It is a little overdue in terms of trying to get to the bottom of it.

This committee heard from some witnesses from the Department of Justice. The Parliamentary Secretary to the Minister of Justice appeared before us. I will quote him and ask whether you share the same view and have the same

L'autre aspect qu'il faut travailler, c'est d'éviter le recours aux tribunaux. Examinons les lignes directrices. Comment pouvons-nous y trouver des solutions? Je prends comme exemple le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale, en vertu duquel l'État dit: «Nous n'insisterons pas pour que les gens démontrent quels droits ils ont en matière d'autonomie gouvernementale. À la place, nous prendrons un engagement fondamental en vertu duquel nous sommes prêts à négocier». Certes, le gouvernement fédéral a énoncé le cadre dans lequel il négocierait. Au moins, il n'a pas dit: «Vous devez démontrer quels droits vous avez avant que nous acceptions de négocier avec vous». Je pense que nous devons employer de multiples outils.

**Le sénateur Nolin:** Nous sommes le gouvernement fédéral. Compte tenu de notre responsabilité, quel genre de discussions multipartites pouvons-nous avoir avec d'autres gouvernements?

**Mme Cram:** Je répondrai qu'il existe une tribune nationale que vous ne connaissez peut-être pas. Il s'agit du processus fédéral-provincial-territorial-autochtone, auquel participent les ministres des Affaires autochtones de toutes les provinces, ainsi que le ministre fédéral des Affaires indiennes et du Nord, en plus de six organismes autochtones nationaux. Ces gens se réunissent une fois par année pour discuter d'enjeux communs.

Chaque ministère collabore de manière bilatérale avec ses homologues provinciaux et territoriaux. Mme Beckton voudrait peut-être dire un mot à propos des procureurs généraux des provinces.

**Mme Beckton:** Nous tenons des réunions fédérales-provinciales-territoriales régulières avec nos homologues pour parler de diverses questions d'actualité et de ce que les provinces prévoient faire. Nous échangeons de l'information et des idées, et nous essayons certainement de mieux comprendre les responsabilités des divers gouvernements. Je conviens aussi qu'une sensibilisation culturelle à tous les paliers des gouvernements fédéral et provinciaux est très importante, pour que l'agent des pêches ou la personne qui est chargée des armes à feu connaissent mieux les différentes cultures. Je ne suis pas certaine que nous arriverons à éliminer complètement l'attitude que vous avez décrite. Toutefois, nous avons au moins un système de contrôle qui permet de corriger les problèmes avant qu'ils soient portés devant les tribunaux. Nous ne réussissons pas toujours, mais dans de nombreux cas, des examens sont faits par les ministres provinciaux ou fédéral de la Justice avant qu'on fasse appel aux tribunaux.

**Le sénateur Nolin:** Il faut disposer d'un bon code pendant que vous préparez la loi, appliquer les bons contrôles au bon moment et tenir de bonnes consultations. Bien sûr, vous tenterez de réaliser cela et vous devrez corriger le processus. Ce serait certainement utile. Il n'y aura pas de surprise.

**Le sénateur Watt:** Merci d'être venue témoigner sur la question des dispositions de non-dérogation. Il y a longtemps que nous aurions dû aller au fond de cette question.

Le comité a entendu des témoins du ministère de la Justice. Le secrétaire parlementaire du ministre de la Justice a témoigné. Je vais le citer et vous demander si vous partagez son opinion, ou si ses paroles ont dépassé sa pensée. Il a dit que le gouvernement

understanding, or something slipped out that he did not really mean to say. He said that it was the view of the government that a different standard should not be applied to the Aboriginal person in cases of traditional harvesting practices; it was also the view of the government that evolving social standards take precedence over the constitutional provision.

Does he understand it or does he not get it at all? This is partly in connection with the issue Senator Nolin raised. Maybe it is not so much social standards, but cultural differences that may not be well understood by the people who are running the system. Do not forget that we are still today living with a colonial system, which is outdated as far as I am concerned. We need to improve that and modernize it. Unless there is willingness on the part of the government in power to implement section 35, I think we will continue to have misunderstandings and misrepresentations, and what we as Aboriginals, and as parliamentarians, are trying to say in representing our people will not be heard.

It is very difficult, when the issues are important to the livelihood of the people and their economic base, to say, "That is not the issue we are dealing with. Let us put it aside." When will we deal with that in the future?

I will get back to my point. Evolving social standards take precedence over the constitutional provision. How do you read that? It was the Parliamentary Secretary to the Minister of Justice who said that here before this committee.

**Senator Nolin:** Maybe you should give them the exact quote.

**Senator Watt:** This was June 12, 2003, in the early summer of last year.

**Ms. Beckton:** I am not in a position to speak to his understanding, not having been there. However, I would say that section 35 is a constitutional guarantee. The Government of Canada is bound by the guarantees in section 35. Of course, we understand more and more, both through the courts and through working with Aboriginal people, about what those rights and obligations that are protected by section 35 are. I cannot speak to what he was saying about social issues. I would be remiss in doing so without a full understanding of where he was coming from.

**Senator Watt:** To take it a little further, how will the non-derogation clause be utilized, for example? What will it protect? Of what will it be the seal?

Let me use an example. You mentioned, in answering Senator Nolin, the inherent right to self-government. The inherent right to self-government is not a policy; it is not in the form of legislation; it is not under the Constitution. It was an attempt in the early years, shortly after the entrenchment of section 35, to redirect Aboriginal minds and think about another way to deal with that. Let us say, for example, that the inherent right to self-government concept does not have an ethnic component built into it. Do you follow me? By that I mean that it would become like a municipal form of government. According to the law today, that is what the

était d'avis qu'il ne fallait pas appliquer une norme différente aux Autochtones dans le cas des activités traditionnelles de pêche; le gouvernement était également d'avis que les normes sociales en évolution primaient les dispositions constitutionnelles.

Comprend-il la situation, ou est-il totalement dans l'erreur? Cette question est partiellement liée au point que le sénateur Nolin a soulevé. Peut-être que ce n'est pas tant une question de normes sociales que de différences culturelles qui sont peut-être mal comprises par les gens qui dirigent le système. N'oublions pas que nous vivons encore dans un système colonial qui, à mon avis, est dépassé. Nous devons l'améliorer et le moderniser. À moins que le gouvernement en poste ait la volonté d'appliquer l'article 35, je pense que nous aurons toujours des désaccords et des déclarations inexactes, et que ce que nous essayons de dire au nom de notre peuple, en tant qu'autochtones et en tant que parlementaires, ne sera pas entendu.

Il est très difficile, quand les enjeux ont des conséquences importantes sur les moyens de subsistance des gens ou leur situation économique, de dire: «Ce n'est pas de cela dont nous parlons. Mettons cela de côté». Quand en parlerons-nous?

Je vais revenir à mon argument. Les normes sociales en évolution priment les dispositions constitutionnelles. Comment interprétez-vous cela? C'est le secrétaire parlementaire du ministre de la Justice qui l'a dit devant ce comité.

**Le sénateur Nolin:** Vous devriez peut-être donner la citation exacte.

**Le sénateur Watt:** C'était le 12 juin 2003, au début de l'été dernier.

**Mme Beckton:** Je ne suis pas en mesure de parler de son interprétation, puisque je n'étais pas là. Toutefois, je dirais que l'article 35 représente une garantie constitutionnelle. Le gouvernement du Canada est lié par les garanties contenues dans l'article 35. Bien sûr, nous comprenons de mieux en mieux, grâce aux décisions des tribunaux et à notre collaboration avec les peuples autochtones, les droits et obligations qui sont protégés par l'article 35. Je ne peux pas commenter ce qu'il a dit à propos des questions d'ordre social. Ce serait imprudent de ma part de commenter sans pleinement comprendre le contexte de ses paroles.

**Le sénateur Watt:** Pour aller un peu plus loin, comment la disposition de non-dérogação serait-elle utilisée, par exemple? Que protégera-t-elle? Que garantira-t-elle?

Permettez-moi de vous donner un exemple. Vous avez fait allusion, dans votre réponse au sénateur Nolin, au droit inhérent à l'autonomie gouvernementale. Le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale n'est pas une politique; ce n'est pas une loi; il n'est pas prévu par la Constitution. C'était une tentative des premières années, peu après l'inclusion de l'article 35, pour réorienter le mouvement autochtone et pour trouver un autre moyen d'aborder cette question. Imaginons, par exemple, que le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale ne comporte aucun aspect ethnique. Me suivez-vous? Ce que je veux dire, c'est que



federal government can do, what the provincial government can do. Unless they are willing to implement section 35, their only avenue is to give the Aboriginal people a municipal type of government. That is not what the Aboriginal people are looking for, and for that reason, we need to protect ourselves. Within our real inherent rights, not in your policy, but in what we are and who we are, ethnic components need to be protected, and therefore we need to include that non-derogation clause even in the bill we just pass recently, Bill C-6, for example. It is all related to whether what we have been doing as a government will be bulletproof if challenged in court. Even Bill C-6, for example? I do not think it is bulletproof. I do not know whether that makes where we are coming from a little clearer.

**Ms. Cram:** You were talking about the inherent rights policy as municipal. In fact, there are many different models of government that could be negotiated under that policy.

**Senator Watt:** It is silent.

**Ms. Cram:** We would not say it is municipal. In fact, if you take the Nisga'a treaty as an example, the Nisga'a have some powers that are federal, some provincial and some that you would find formally exercised at the municipal level. They have a range of jurisdictions that is broader than you would find in most municipalities in this country. It is possible to negotiate many different models of self-government under the inherent right policy. I would argue that if you want to protect Aboriginal rights, and particularly self-government rights, a more effective way would be through negotiation of a self-government agreement and legislation to implement it. I understand the Westbank legislation was tabled in the House; that is self-government legislation. To my mind, that would be a much more effective way of protecting Aboriginal rights than a non-derogation clause.

**Senator Watt:** That will only work if the political will is there. At times, in the absence of political will, it does not move ahead. I agree with you, in the sense that you may be better off dealing with it through political negotiations rather than leaving everything up to the courts. I suppose as parliamentarians we will have to decide one day whether to leave it up to the courts to rule on whatever rights they consider to exist. Or will we make an attempt to negotiate it and establish the process? I think this is what we are dealing with here.

**The Chairman:** Thank you very much Mr. Pryce, Ms. Beckton and Ms. Cram for sharing your thoughts and ideas with us. You have been very helpful. I have no doubt we will be hearing from you again before this process is over.

The committee adjourned.

cette autonomie prendrait une forme semblable à celle d'un gouvernement municipal. En vertu de la loi actuelle, c'est ce que le gouvernement fédéral le gouvernement provincial peuvent faire. À moins d'être disposés à appliquer l'article 35, leur seule possibilité est de donner aux peuples autochtones un gouvernement de type municipal. Ce n'est pas ce que les Autochtones cherchent et, pour cette raison, ils doivent se protéger. Dans le contexte de nos vrais droits inhérents — pas de votre politique, mais bien de ce que nous sommes et de qui nous sommes — les composants ethniques doivent être protégés et, par conséquent, nous devons inclure une disposition de non-dérogation, même dans le projet de loi que nous venons d'adopter, le projet de loi C-6. Tout cela est lié à la question de savoir si ce que notre gouvernement a fait résistera aux recours devant les tribunaux. Qu'en est-il du projet de loi C-6, par exemple? Je ne pense pas qu'il est inattaquable. Je ne sais pas si cela clarifie nos motivations.

**Mme Cram:** Vous associez le droit inhérent à l'autonomie à un gouvernement municipal. En fait, il existe bien d'autres modèles de gouvernement qui pourraient être négociés en vertu de ce droit.

**Le sénateur Watt:** Il n'en est pas question dans la politique.

**Mme Cram:** Nous ne dirions pas que c'est un gouvernement municipal. En fait, si vous regardez le traité niska'a, par exemple, les Niska'as ont des pouvoirs fédéraux, certains pouvoirs provinciaux et certains pouvoirs exercés formellement par les municipalités. L'éventail de leurs pouvoirs est plus vaste que ce que vous trouverez dans la plupart des municipalités de ce pays. Il est possible de négocier de nombreux modèles d'autonomie gouvernementale en vertu de la politique sur les droits inhérents. J'affirme que si vous voulez protéger les droits autochtones, et plus particulièrement le droit à l'autonomie gouvernementale, il serait plus efficace de le faire en négociant un accord d'autonomie gouvernementale et une loi pour le mettre en vigueur. Je sais que la loi Westbank a été déposée à la Chambre; cette loi traite d'autonomie gouvernementale. À mon avis, ce serait un moyen beaucoup plus efficace de protéger les droits autochtones qu'une disposition de non-dérogation.

**Le sénateur Watt:** Cela ne fonctionnera que si la volonté politique existe. Parfois, quand la volonté politique n'y est pas, cela ne fonctionne pas. Je suis d'accord avec vous; il serait peut-être préférable d'aborder cette question dans le cadre de négociations politiques plutôt que de s'en remettre aux tribunaux. Je suppose que, en tant que parlementaires, nous devrons un jour décider s'il faut laisser les tribunaux décider quels droits existent selon eux. Ou tenterons-nous de négocier et d'établir le processus? Je pense que c'est de cela qu'il s'agit ici.

**Le président:** Merci beaucoup monsieur Pryce, madame Beckton et madame Cram, pour nous avoir communiqué vos réflexions et vos idées. Vos témoignages ont été très utiles. Je suis certain que nous aurons l'occasion de vous entendre de nouveau avant que ce processus soit terminé.

La séance est levée.













*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Communication Canada – Publishing  
Ottawa, Ontario K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Communication Canada – Édition  
Ottawa (Ontario) K1A 0S9

#### WITNESSES

*From the Department of Justice Canada:*

Ms. Clare Beckton, Assistant Deputy Attorney General;

Mr. Charles Pryce, Senior Counsel.

*From the Department of Indian Affairs and Northern Development:*

Ms. Christine Cram, Director General, Strategic Policy, Planning and Intergovernmental Relations Branch, Policy and Strategic Direction Sector.

#### TÉMOINS

*Du ministère de la Justice du Canada:*

Mme Clare Beckton, sous-procureure générale adjointe;

M. Charles Pryce, avocat-conseil.

*Du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien:*

Mme Christine Cram, directrice générale, Direction générale des politiques stratégiques, de la planification et des relations intergouvernementales, Secteur des politiques et de l'orientation stratégique.





Second Session  
Thirty-seventh Parliament, 2002-03

SENATE OF CANADA

*Standing Senate Committee on*

## Legal and Constitutional Affairs

*Chairman:*  
The Honourable GEORGE FUREY

### INDEX

OF PROCEEDINGS

*(Issues Nos. 1 to 17 inclusive)*

Deuxième session de la  
trente-septième législature, 2002-2003

SÉNAT DU CANADA

*Comité sénatorial permanent des*

## Affaires juridiques et constitutionnelles

*Président:*  
L'honorable GEORGE FUREY

### INDEX

DES DÉLIBÉRATIONS

*(Fascicules n<sup>os</sup> 1 à 17 inclusivement)*





Prepared by

Ariane Bissonnette

Information and Documentation Resource Service,

**LIBRARY OF PARLIAMENT**

Compilé par

Ariane Bissonnette

Service de ressources d'information et de documentation,

**BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT**

## SENATE OF CANADA

Legal and Constitutional Affairs,  
Standing Senate Committee  
2nd Session, 37th Parliament, 2002-03

### INDEX

(Issues 1-17 inclusive)

Numbers in bold refer to the issue number.

### COMMITTEE

#### Legal and Constitutional Affairs, Standing Senate Committee

##### Motions and agreements

- Bill C-10A, clause-by-clause consideration, report to Senate, **3**:5-6,127
- Bill C-10B, clause-by-clause consideration, proceed in camera to consider a draft report, report the Bill, **10**:3-7,13-60; **12**:88-93
- Bill C-24, clause-by-clause consideration, adoption without amendment, report, **13**:7-9,132-44
- Bill C-39, clause-by-clause consideration, adoption without amendment, reporting without observations, **13**:6-7,108-9
- Bill C-45, clause-by-clause consideration, adoption without amendment, reporting with observations, **16**:5,69-72
- Bill S-5, clause-by-clause consideration, adoption with amendments, reporting as amended, **11**:4-5,8-15
- Budget, approval, adoption, **4**:4,64; **9**:3,6
- Documents, tabling, **3**:19-20
- Organization meeting, **1**:3-5,8-15
- Witnesses, hearing, **3**:19

##### Orders of reference

- Aboriginal and treaty rights, non-derogation clauses, **17**:3
- Bill C-10, **2**:3
- Bill C-10B, motion of Senator Carstairs dated June 10, 2003 and message from the House of Commons dated June 6, 2003, **12**:3
- Bill C-24, **13**:3
- Bill C-35, **14**:3
- Bill C-39, **13**:3
- Bill C-45, **16**:3
- Bill S-5, **2**:3
- Bill S-9, **14**:3
- Bill S-12, **11**:3
- Firearms regulations, **16**:3
- Procedure, **1**:15-9; **2**:16-8; **5**:76-8; **9**:6-10; **10**:10-3,60-1; **12**:29-30, 35-6,57-61

##### Questions of privilege and points of order

- Bill C-10, Senator Corbin, **3**:9
- Bill C-10A, Senator Corbin, **3**:113
- Bill C-10A, Senator Joyal, **3**:53
- Bill C-10B, Senator Banks, **10**:58-9
- Bill C-10B, Senator Beaudoin, **6**:5
- Bill C-10B, Senator Cools, **7**:19,68
- Bill C-10B, Senator Jaffer, **12**:46
- Bill C-10B, Senator Joyal, **4**:65-7; **7**:52
- Bill C-45, Senator Joyal, **16**:62
- Bill S-5, Senator Joyal, **9**:44

##### Reports to Senate

- Bill C-10
  - Bill C-10A, without amendment, **3**:7
  - Bill C-10B, with amendments and observations, **10**:8-9
- Bill C-24, without amendment, with a note, **13**:10
- Bill C-39, without amendment, **13**:10
- Bill C-45, without amendment, with observations, **16**:7
- Bill S-5, with amendments, **11**:7
- Expenses incurred during the First Session of the 37th Parliament, **1**:7
- Firearms regulations, **17**:6-7

## SÉNAT DU CANADA

Affaires juridiques et constitutionnelles,  
Comité sénatorial permanent  
2<sup>e</sup> session, 37<sup>e</sup> législature, 2002-2003

### INDEX

(Fascicules 1-17 inclusivement)

Les numéros en caractère gras indiquent les fascicules.

### COMITÉ

#### Affaires juridiques et constitutionnelles, Comité sénatorial permanent

##### Motions et conventions

- Budget, approbation, adoption, **4**:4,64; **9**:3,6
- Documents, dépôt, **3**:19-20
- Projet de loi C-10A, étude article par article, rapport au Sénat, **3**:5-6,127
- Projet de loi C-10B, étude article par article, délibérations à huis clos en vue d'examiner une ébauche de rapport, rapport au Sénat, **10**:3-7,13-60; **12**:88-93
- Projet de loi C-24, étude article par article, adoption sans amendement, présentation, **13**:7-9,132-44
- Projet de loi C-39, étude article par article, adoption sans amendement, rapport sans observations, **13**:6-7,108-9
- Projet de loi C-45, étude article par article, adoption sans amendement, rapport avec observations, **16**:5,69-72
- Projet de loi S-5, étude article par article, adoption tel que modifié, rapport tel que modifié, **11**:4-5,8-15
- Réunion d'organisation, **1**:3-5,8-15
- Témoins, audition, **3**:19

##### Ordres de renvoi

- Armes à feu, règlement, **16**:3
- Peuples autochtones, droits ancestraux et issus de traités, dispositions non dérogoires, **17**:3
- Projet de loi C-10, **2**:3
- Projet de loi C-10B, motion du Sénateur Carstairs en date du 10 juin 2003 et message de la Chambre des communes en date du 6 juin 2003, **12**:3
- Projet de loi C-24, **13**:3
- Projet de loi C-35, **14**:3
- Projet de loi C-39, **13**:3
- Projet de loi C-45, **16**:3
- Projet de loi S-5, **2**:3
- Projet de loi S-9, **14**:3
- Projet de loi S-12, **11**:3
- Procédure, **1**:15-9; **2**:16-8; **5**:76-8; **9**:6-10; **10**:10-3,60-1; **12**:29-30, 35-6,57-61

##### Questions de privilège et appels au Règlement

- Projet de loi C-10, Sénateur Corbin, **3**:9
- Projet de loi C-10A, Sénateur Corbin, **3**:113
- Projet de loi C-10A, Sénateur Joyal, **3**:53
- Projet de loi C-10B, Sénateur Banks, **10**:58-9
- Projet de loi C-10B, Sénateur Beaudoin, **6**:5
- Projet de loi C-10B, Sénateur Cools, **7**:19,68
- Projet de loi C-10B, Sénateur Jaffer, **12**:46
- Projet de loi C-10B, Sénateur Joyal, **4**:65-7; **7**:52
- Projet de loi C-45, Sénateur Joyal, **16**:62
- Projet de loi S-5, Sénateur Joyal, **9**:44

##### Rapports au Sénat

- Armes à feu, règlement, **17**:6-7
- Dépenses contractées au cours de la première session de la 37<sup>e</sup> législature, **1**:7
- Projet de loi C-10
  - Projet de loi C-10A sans amendement, **3**:7
  - Projet de loi C-10B, avec amendements et observations, **10**:8-9
- Projet de loi C-24, sans amendement, avec une remarque, **13**:10
- Projet de loi C-39, sans amendement, **13**:10
- Projet de loi C-45, sans amendement, avec des observations, **16**:7
- Projet de loi S-5, avec amendements, **11**:7



## SENATORS

**Adams, Hon. Willie**

Bill C-10, 3:15  
 Bill C-10A, 3:57-8,87-8,103  
 Bill C-10B, 4:6,9,29-30,64,67,79,92,105-6; 5:55-8,72; 7:13-4; 8:39-41, 79-80; 9:39-43; 10:12,53,60; 12:69

**Andreychuk, Hon. Raynell**

Aboriginal and treaty rights, non-derogation clauses, 17:19-21  
 Bill C-10, 3:12-4,17  
 Bill C-10A, 3:25-8,54-5,61,112,116-7  
 Bill C-10B, 4:6-8,33,41-5,90-1,100,103; 5:52-4,61; 6:27-9; 8:23-4,37,70-1,82; 9:11,16-7; 10:19-21,27-30,45-8,56-9; 12:35-7,48,52-5,58,63-6,71,86,89-92  
 Bill C-24, 13:74-6,81,102-3,108,117-9,124,127,140-1  
 Bill C-45, 16:60-72  
 Bill S-5, 11:13  
 Bill S-9, 14:33-5  
 Bill S-12, 11:22-4,33-4; 15:20-1  
 Committee, procedure, 1:16-8; 9:8-9  
 Firearms regulations, 16:20-1  
 Organization meeting, 1:10-1,14-5

**Baker, Hon. George S.**

Bill C-10, 2:16-8,28  
 Bill C-10A, 3:22-5,58-62  
 Bill C-10B, 4:8,20-4,31,51-3,85-90,104-5; 5:29-31,47-50,71-2; 6:18-20,33; 7:7-8,23-4; 8:18-22,46-8,53-61,83; 9:23-4,42-3; 10:14-20,25-6,35-6,55; 12:31-5,45-7  
 Bill C-24, 13:59-64,91-4,119-20,138-41,144  
 Bill C-45, 16:56-9,66-7,70  
 Budget, adoption, 4:64  
 Committee, procedure, 1:17-8  
 Firearms regulations, 16:14-8,28-30,41-2,48  
 Organization meeting, 1:12-3

**Banks, Hon. Tommy**

Bill C-10B, 10:43,53-5,58-9  
 Bill S-12, 15:21

**Beaudoin, Hon. Gérard A., Deputy Chairman of the Committee**

Aboriginal and treaty rights, non-derogation clauses, 17:13-4  
 Bill C-10, 2:27; 3:12-5,18-20  
 Bill C-10A, 3:25-6,37-8,43,50-4,62,78,86-8,94,111-7,122-4, 127-36,140-5,149-55  
 Bill C-10B, 4:6-10,13-4,50-3,59-62,67,74-5,98-9; 5:6,21-5,45-7,70-1; 6:5,16-8; 7:12-4,26,32,58-60,77; 8:16-8,45,50-3,76; 9:6,10-1, 37-8,41; 10:11-5,18,22-4,34,39-43,50-61; 12:31-4,37-44, 47-51,54,58,62,66,87,88,91-2  
 Bill C-24, 13:34-5,50,57-8,64,73,88,102,105-7,117,121-2,132-41  
 Bill C-35, 14:10-13,20-2  
 Bill C-45, 16:53-6,60-2,65-6,69  
 Bill S-5, 2:8,15,35-7,50; 11:9-10,13-5  
 Bill S-9, 14:27-9,36  
 Bill S-12, 11:19-20,24,33-4; 12:11-2,23-4,28-9; 15:10-2,21  
 Budget, adoption, 4:64  
 Committee, procedure, 1:16-8; 9:6-9  
 Documents, tabling, 3:19-20  
 Firearms regulations, 16:11-4,39-40  
 Organization meeting, 1:8-12,15  
 Witnesses, hearing, 3:19

**Bryden, Hon. John G.**

Aboriginal and treaty rights, non-derogation clauses, 17:26-7  
 Bill C-10, 2:28-9; 3:10-4,18-20  
 Bill C-10A, 3:31-4,123,130-1,134,142,146-7,150,154  
 Bill C-10B, 4:17-20,23-4,66-7,80-5; 6:29-31,34; 7:11,16-9; 8:32-7, 72-7; 9:18,28-32; 10:10-1,19,31-3  
 Bill C-24, 13:73-4,82-3,103,141,144  
 Bill C-35, 14:14-5,19-23  
 Bill S-5, 2:14-5,42-7  
 Bill S-12, 12:21-4,27-8; 15:18-9  
 Budget, adoption, 4:64

## SÉNATEURS

**Adams, honorable Willie**

Projet de loi C-10, 3:15  
 Projet de loi C-10A, 3:57-8,87-8,103  
 Projet de loi C-10B, 4:6,9,29-30,64,67,79,92,105-6; 5:55-8,72; 7:13-4; 8:39-41,79-80; 9:39-43; 10:12,53,60; 12:69

**Andreychuk, honorable Raynell**

Armes à feu, règlement, 16:20-1  
 Comité, procédure, 1:16-8; 9:8-9  
 Peuples autochtones, droits ancestraux et issus de traités dispositions non dérogoires, 17:19-21  
 Projet de loi C-10, 3:12-4,17  
 Projet de loi C-10A, 3:25-8,54-5,61,112,116-7  
 Projet de loi C-10B, 4:6-8,33,41-5,90-1,100,103; 5:52-4,61; 6:27-9; 8:23-4,37-8,70-1,82; 9:11,16-7; 10:19-21,27-30,45-8,56-9; 12:35-7,48,52-5,58,63-6,71,86,89-92  
 Projet de loi C-24, 13:74-6,81,102-3,108,117-9,124,127,140-1  
 Projet de loi C-45, 16:60-72  
 Projet de loi S-5, 11:13  
 Projet de loi S-9, 14:33-5  
 Projet de loi S-12, 11:22-4,33-4  
 Réunion d'organisation, 1:10-1,14-5

**Baker, honorable George S.**

Armes à feu, règlement, 16:14-8,28-30,41-2,48  
 Budget, adoption, 4:64  
 Comité, procédure, 1:17-8  
 Projet de loi C-10, 2:16-8,28  
 Projet de loi C-10A, 3:22-5,58-62  
 Projet de loi C-10B, 4:8,20-4,31,51-3,85-90,104-5; 5:29-31,47-50,71-2; 6:18-20,33; 7:7-8,23-4; 8:18-22,46-8,53-61,83; 9:23-4,42-3; 10:14-20,25-6,35-6,55; 12:31-5,45-7  
 Projet de loi C-24, 13:59-64,91-4,119-20,138-41,144  
 Projet de loi C-45, 16:56-9,66-7,70  
 Réunion d'organisation, 1:12-3

**Banks, honorable Tommy**

Projet de loi C-10B, 10:43,53-5,58-9  
 Projet de loi S-12, 15:21

**Beaudoin, honorable Gérard A., vice-président du Comité**

Armes à feu, règlement, 16:11-4,39-40  
 Budget, adoption, 4:64  
 Comité, procédure, 1:16-8; 9:6-9  
 Documents, dépôt, 3:19-20  
 Peuples autochtones, droits ancestraux et issus de traités dispositions non dérogoires, 17:13-4  
 Projet de loi C-10, 2:27; 3:12-5,18-20  
 Projet de loi C-10A, 3:25-6,37-8,43,50-4,62,78,86-8,94,111-7, 122-4,127-36,140-5,149-55  
 Projet de loi C-10B, 4:6-10,13-4,50-3,59-62,67,74-5,98-9; 5:6,21-5, 45-7,70-1; 6:5,16-8; 7:12-4,26,32,58-60,77; 8:16-8,45,50-3,76; 9:6, 10-1,37-8,41; 10:11-5,18,22-4,34,39-43,50-61; 12:31-4,37-44, 47-51,54,58,62,66,87,88,91-2  
 Projet de loi C-24, 13:34-5,50,57-8,64,73,88,102,105-7,117,121-2, 132-41  
 Projet de loi C-35, 14:10-13,20-2  
 Projet de loi C-45, 16:53-6,60-2,65-6,69  
 Projet de loi S-5, 2:8,15,35-7,50; 11:9-10,13-5  
 Projet de loi S-9, 14:27-9,36  
 Projet de loi S-12, 11:19-20,24,33-4; 12:11-2,23-4,28-9; 15:10-2,21  
 Réunion d'organisation, 1:8-12,15  
 Témoins, audition, 3:19

**Bryden, honorable John G.**

Budget, adoption, 4:64  
 Comité, procédure, 9:7  
 Peuples autochtones, droits ancestraux et issus de traités dispositions non dérogoires, 17:26-7  
 Projet de loi C-10, 2:28-9; 3:10-4,18-20  
 Projet de loi C-10A, 3:31-4,123,130-1,134,142,146-7,150,154

**Bryden, Hon. John G. – Cont'd**

Committee, procedure, **9:7**  
 Organization meeting, **1:8,14**

**Buchanan, Hon. John M.**

Bill C-10B, **4:48,52-3,59; 5:54-5,72**  
 Bill C-24, **13:105-6**  
 Bill C-45, **16:59-60**  
 Bill S-5, **2:30,47-9; 11:12-4**  
 Bill S-12, **12:18**  
 Firearms regulations, **16:47-9**

**Comeau, Hon. Gérard J.**

Bill S-5, **9:49-51,58-9,68-70; 11:10,13-4**  
 Firearms regulations, **16:25-7,45-9**

**Cools, Hon. Anne C.**

Bill C-10, **2:26-30; 3:9-11,14-6**  
 Bill C-10A, **3:29,34-8,48-53,66,74-6,80-7,91,109-10,113-4,117-9,122,127-8,130,138-40,144,147-9,154**  
 Bill C-10B, **4:6-10,17,33-8; 5:32-5,39,55,63-5,70-1,77; 6:16,21-2,33-7; 7:19,26,33-6,52,63,68-72,75-7; 8:30-2,49,76; 9:15-6,21,25-8; 10:10-5,20,30-9,43,50-2,55-61; 12:39-42,48,58-9,71-4,88-91**  
 Bill C-24, **13:129-31,142-3**  
 Bill C-35, **14:12-6**  
 Bill C-45, **16:60**  
 Bill S-9, **14:28-31,34-5**  
 Bill S-12, **11:21,28-32; 12:12-3,17-25; 15:10**  
 Committee, procedure, **1:15-9; 9:7-9**  
 Documents, tabling, **3:19**  
 Organization meeting, **1:9-15**

**Corbin, Hon. Eymard G.**

Bill C-10, **3:9,19**  
 Bill C-10A, **3:111-4,122,127,140-4,152-4**  
 Bill S-5, **2:13-4,41-2; 9:51,61-4; 11:13-4**  
 Documents, tabling, **3:19**

**Cordy, Hon. Jane Marie**

Bill C-10B, **12:92**

**Furey, Hon. George, Chairman of the Committee**

Aboriginal and treaty rights, non-derogation clauses, **17:13,17,28**  
 Bill C-10, **2:16-8,26-7**  
 Bill C-10B, **4:6-10,30-3,37,41,48,52,56,60-4,71-2,84,90,98-9,104-6; 5:6-7,14,34,45,50-1,64-5,70,73,76; 6:5,16,21,26-7; 7:5,11,26,39,51-2,63,68,72,76; 8:16,25,28,34,38,41-4,49-50,59-61,69-72,76; 9:11-4,17-21,30,36-40,43; 10:10-20,35-9; 12:29-51,54,57-61,66-73,76,82,88-93**  
 Bill C-24, **13:23,33,35-41,56-7,64,87-9,94-5,99-104,107-10,125,129-38,141-4**  
 Bill C-35, **14:6,9-10,13-6,20-4**  
 Bill C-39, **13:108-9**  
 Bill C-45, **16:50,53,62,69-72**  
 Bill S-5, **2:15-6,30-2,48-50; 9:44,60-1,70; 11:8-15**  
 Bill S-9, **14:24,31,35**  
 Bill S-12, **11:21-4,32-4; 12:13,18-21,24,27; 15:7-12,19-21**  
 Committee, procedure, **1:19; 9:8-10**  
 Firearms regulations, **16:16,27-8,36**  
 Organization meeting, **1:8-15**

**Grafstein, Hon. Jerahmiel S.**

Bill C-10B, **12:37-9,43-5,56-9,67,76-8,86-7,91-2**  
 Bill C-24, **13:30-3,38-9,44-6,64-9**  
 Bill C-39, **13:15-7**

**Gustafson, Hon. Leonard J.**

Firearms regulations, **16:27**

**Hubley, Hon. Elizabeth**

Bill C-10B, **10:55**  
 Bill C-24, **13:85**

**Bryden, honorable John G. – Suite**

Projet de loi C-10B, **4:17-20,23-4,66-7,80-5; 6:29-31,34; 7:11,16-9; 8:32-7,72-7; 9:18,28-32; 10:10-1,19,31-3**  
 Projet de loi C-24, **13:73-4,82-3,103,141,144**  
 Projet de loi C-35, **14:14-5,19-23**  
 Projet de loi S-5, **2:14-5,42-7**  
 Projet de loi S-12, **12:21-4,27-8; 15:18-9**  
 Réunion d'organisation, **1:8,14**

**Buchanan, honorable John M.**

Armes à feu, règlement, **16:47-9**  
 Projet de loi C-10B, **4:48,52-3,59; 5:54-5,72**  
 Projet de loi C-24, **13:105-6**  
 Projet de loi C-45, **16:59-60**  
 Projet de loi S-5, **2:30,47-9; 11:12-4**  
 Projet de loi S-12, **12:18**

**Comeau, honorable Gérard J.**

Armes à feu, règlement, **16:25-7,45-9**  
 Projet de loi S-5, **9:49-51,58-9,68-70; 11:10,13-4**

**Cools, honorable Anne C.**

Comité, procédure, **1:15-9; 9:7-9**  
 Documents, dépôt, **3:19**  
 Projet de loi C-10, **2:26-30; 3:9-11,14-6**  
 Projet de loi C-10A, **3:29,34-8,48-53,66,74-6,80-7,91,109-10,113-4,117-9,122,127-8,130,138-40,144,147-9,154**  
 Projet de loi C-10B, **4:6-10,17,33-8; 5:32-5,39,55,63-5,70-1,77; 6:16,21-2,33-7; 7:19,26,33-6,52,63,68-72,75-7; 8:30-2,49,76; 9:15-6,21,25-8; 10:10-5,20,30-9,43,50-2,55-61; 12:39-42,48,58-9,71-4,88-91**  
 Projet de loi C-24, **13:129-31,142-3**  
 Projet de loi C-35, **14:12-6**  
 Projet de loi C-45, **16:60**  
 Projet de loi S-9, **14:28-31,34-5**  
 Projet de loi S-12, **11:21,28-32; 12:12-3,17-25; 15:10**  
 Réunion d'organisation, **1:9-15**

**Corbin, honorable Eymard G.**

Documents, dépôt, **3:19**  
 Projet de loi C-10, **3:9,19**  
 Projet de loi C-10A, **3:111-4,122,127,140-4,152-4**  
 Projet de loi S-5, **2:13-4,41-2; 9:51,61-4; 11:13-4**

**Cordy, honorable Jane Marie**

Projet de loi C-10B, **12:92**

**Furey, honorable George, président du Comité**

Armes à feu, règlement, **16:16,27-8,36**  
 Comité, procédure, **1:19; 9:8-10**  
 Peuples autochtones, droits ancestraux et issus de traités dispositions non dérogatoires, **17:13,17,28**  
 Projet de loi C-10, **2:16-8,26-7**  
 Projet de loi C-10B, **4:6-10,30-3,37,41,48,52,56,60-4,71-2,84,90,98-9,104-6; 5:6-7,14,34,45,50-1,64-5,70,73,76; 6:5,16,21,26-7; 7:5,11,26,39,51-2,63,68,72,76; 8:16,25,28,34,38,41-4,49-50,59-61,69-72,76; 9:11-4,17-21,30,36-40,43; 10:10-20,35-9; 12:29-51,54,57-61,66-73,76,82,88-93**  
 Projet de loi C-24, **13:23,33,35-41,56-7,64,87-9,94-5,99-104,107-10,125,129-38,141-4**  
 Projet de loi C-35, **14:6,9-10,13-6,20-4**  
 Projet de loi C-39, **13:108-9**  
 Projet de loi C-45, **16:50,53,62,69-72**  
 Projet de loi S-5, **2:15-6,30-2,48-50; 9:44,60-1,70; 11:8-15**  
 Projet de loi S-9, **14:24,31,35**  
 Projet de loi S-12, **11:21-4,32-4; 12:13,18-21,24,27; 15:7-12,19-21**  
 Réunion d'organisation, **1:8-15**

**Grafstein, honorable Jerahmiel S.**

Projet de loi C-10B, **12:37-9,43-5,56-9,67,76-8,86-7,91-2**  
 Projet de loi C-24, **13:30-3,38-9,44-6,64-9**  
 Projet de loi C-39, **13:15-7**

**Gustafson, honorable Leonard J.**

Armes à feu, règlement, **16:27**



**Jaffer, Hon. Mobina S.B.**

Bill C-10B, 4:15,63-4,100-1; 5:18-20,38; 7:19-20,36-7,47,66-8,77;  
10:13-8,21-2,33,37,42-3,48,52,55-8,61; 12:45-9,90-3  
Bill S-5, 11:15  
Bill S-12, 11:32-3  
Committee, procedure, 9:10

**Joyal, Hon. Serge**

Aboriginal and treaty rights, non-derogation clauses, 17:15-8,25-8  
Bill C-10, 2:28  
Bill C-10A, 3:48-56,75-9,88-9,105-9,119-20,123-7,130-42,149-54  
Bill C-10B, 4:22-9,53,65-7,75-8,101-4; 5:25-9,31-2,37-8,66-70,76-8;  
6:22-4; 7:21-3,37-48,51-2,60-3,68,72-5; 8:25-9,42-7,58,62-8;  
9:15,22,32-3,36-9; 10:14-21,24-7,30,33-50,54-8; 12:41-5,51-2,  
55-8,66,75,82-5,91  
Bill C-24, 13:27-9,39-40,48-9,76-8,83-5,89,98-9,122-7,133,135,  
138-42  
Bill C-35, 14:11,14-21  
Bill C-39, 13:13-4  
Bill C-45, 16:62  
Bill S-5, 2:9-11,15,37-40,49-50; 9:44,53-7,61,64-70; 11:8-15  
Bill S-9, 14:31-5  
Bill S-12, 11:24-8,33-4; 12:13-5,23-9; 15:13-20  
Committee, procedure, 1:17  
Organization meeting, 1:9

**Kinsella, Hon. Noel A.**

Bill C-24, 13:97-8,101-4,115-6,128-9,131-43

**Lynch-Staunton, Hon. John**

Bill C-24, 13:90-1,95-101,106-8

**Maheu, Hon. Shirley**

Bill C-10A, 3:53

**Milne, Hon. Lorna**

Bill C-10B, 10:11,44-5,52-8

**Moore, Hon. Wilfred P.**

Bill C-45, 16:65,69-72

**Morin, Hon. Yves**

Bill C-10B, 7:32,39-50

**Nolin, Hon. Pierre Claude**

Aboriginal and treaty rights, non-derogation clauses, 17:28-31  
Bill C-10, 2:16-7; 3:12-5,18  
Bill C-10A, 3:22,28,41-3,50-3,60-1,113-5,123-5,131-3,141-4,150-2  
Bill C-10B, 4:38-41; 5:6,14-7,23,27,35-40; 7:44-8,52-4,68-70,77; 9:10;  
10:12-8,22-5,32-4,38,44,50-7,60; 12:81-2,86,91  
Bill C-24, 13:24-7,31,34-8,42,47-8  
Bill C-35, 14:11-2,15-23  
Bill S-5, 2:12-3  
Bill S-12, 12:15-20,23-8  
Committee, procedure, 9:8

**Pearson, Hon. Landon**

Aboriginal and treaty rights, non-derogation clauses, 17:27-8  
Bill C-10, 2:17  
Bill C-10B, 5:17-8,39,71-4; 7:75-6; 10:23,49-50,55; 12:34  
Bill C-24, 13:78-9,142  
Bill S-5, 2:8,38,42; 11:10  
Bill S-12, 15:13  
Committee, procedure, 1:16-7  
Organization meeting, 1:8,11-2,15

**Rivest, Hon. Jean-Claude**

Bill C-24, 13:86-9,120-2,136,142

**Robichaud, Hon. Louis J.**

Bill C-10A, 3:74,87  
Bill C-24, 13:68,89-90,100-1,105-7,117,131,135-7,142-3  
Bill C-39, 13:13

**Hubley, honorable Elizabeth**

Projet de loi C-10B, 10:55  
Projet de loi C-24, 13:85

**Jaffer, honorable Mobina S.B.**

Comité, procédure, 9:10  
Projet de loi C-10B, 4:15,63-4,100-1; 5:18-20,38; 7:19-20,36-7,47,  
66-8,77; 10:13-8,21-2,33,37,42-3,48,52,55-8,61; 12:45-9,90-3  
Projet de loi S-5, 11:15  
Projet de loi S-12, 11:32-3

**Joyal, honorable Serge**

Comité, procédure, 1:17  
Peuples autochtones, droits ancestraux et issus de traités dispositions  
non dérogatoires, 17:15-8,25-8  
Projet de loi C-10, 2:28  
Projet de loi C-10A, 3:48-56,75-9,88-9,105-9,119-20,123-7,  
130-42,149-54  
Projet de loi C-10B, 4:22-9,53,65-7,75-8,101-4; 5:25-9,31-2,37-8,  
66-70,76-8; 6:22-4; 7:21-3,37-48,51-2,60-3,68,72-5; 8:25-9,  
42-7,58,62-8; 9:15,22,32-3,36-9; 10:14-21,24-7,30,33-50,54-8;  
12:41-5,51-2,55-8,66,75,82-5,91  
Projet de loi C-24, 13:27-9,39-40,48-9,76-8,83-5,89,98-9,  
122-7,133,135,138-42  
Projet de loi C-35, 14:11,14-21  
Projet de loi C-39, 13:13-4  
Projet de loi C-45, 16:62  
Projet de loi S-5, 2:9-11,15,37-40,49-50; 9:44,53-7,61,64-70; 11:8-15  
Projet de loi S-9, 14:31-5  
Projet de loi S-12, 11:24-8,33-4; 12:13-5,23-9; 15:13-20  
Réunion d'organisation, 1:9

**Kinsella, honorable Noel A.**

Projet de loi C-24, 13:97-8,101-4,115-6,128-9,131-43

**Lynch-Staunton, honorable John**

Projet de loi C-24, 13:90-1,95-101,106-8

**Maheu, honorable Shirley**

Projet de loi C-10A, 3:53

**Milne, honorable Lorna**

Projet de loi C-10B, 10:11,44-5,52-8

**Moore, honorable Wilfred P.**

Projet de loi C-45, 16:65,69-72

**Morin, honorable Yves**

Projet de loi C-10B, 7:32,39-50

**Nolin, honorable Pierre Claude**

Comité, procédure, 9:8  
Peuples autochtones, droits ancestraux et issus de traités dispositions  
non dérogatoires, 17:28-31  
Projet de loi C-10, 2:16-7; 3:12-5,18  
Projet de loi C-10A, 3:22,28,41-3,50-3,60-1,113-5,123-5,131-3,  
141-4,150-2  
Projet de loi C-10B, 4:38-41; 5:6,14-7,23,27,35-40; 7:44-8,52-4,  
68-70,77; 9:10; 10:12-8,22-5,32-4,38,44,50-7,60; 12:81-2,86,91  
Projet de loi C-24, 13:24-7,31,34-8,42,47-8  
Projet de loi C-35, 14:11-2,15-23  
Projet de loi S-5, 2:12-3  
Projet de loi S-12, 12:15-20,23-8

**Pearson, honorable Landon**

Comité, procédure, 1:16-7  
Peuples autochtones, droits ancestraux et issus de traités dispositions  
non dérogatoires, 17:27-8  
Projet de loi C-10, 2:17  
Projet de loi C-10B, 5:17-8,39,71-4; 7:75-6; 10:23,49-50,55; 12:34  
Projet de loi C-24, 13:78-9,142  
Projet de loi S-5, 2:8,38,42; 11:10  
Projet de loi S-12, 15:13  
Réunion d'organisation, 1:8,11-2,15

**Rompkey, Hon. William**

Bill C-10A, **3**:141,152-4

**St. Germain, Hon. Gerry**

Bill C-10, **3**:11,16,20

Bill C-10A, **3**:38-41,52,56,61,72-4,79,82,122,132,145-6

Bill C-10B, **5**:61-2,75-6; **7**:9-11,25-6,65-8,75; **8**:64-5,69-71; **10**:11,19,24-5,28-9,33-4,41-2

**Sibbeston, Hon. Nick G.**

Aboriginal and treaty rights, non-derogation clauses, **17**:22-4

**Smith, Hon. David Paul**

Bill C-10, **3**:18-9

Bill C-10A, **3**:120-2,145

Bill C-10B, **4**:9,84; **7**:23,63-5; **8**:81-2; **12**:33-4,57,66,88,92

Bill C-24, **13**:46-7,58-9,79,134-6,142

Bill C-39, **13**:109

Bill S-5, **2**:15

Bill S-12, **11**:20-2,33; **12**:17-8

Organization meeting, **1**:10-2

**Sparrow, Hon. Herbert O.**

Bill C-10, **2**:27-8

Bill C-10A, **3**:31,35,103-4

Bill C-10B, **4**:32-3,38; **6**:29; **7**:48-51; **8**:42-5,77-8; **9**:33-5,39

Firearms regulations, **16**:18-9,27

**Stratton, Hon. Terrance R.**

Bill C-10, **2**:26; **3**:8-9,16-7

Bill C-10A, **3**:25,28-31,34,112,128-32,146-7,152-4

Bill C-10B, **4**:6,9,15-7,66-7,79-80,104; **9**:11; **10**:25-6,32,55; **12**:30,37,59

Firearms regulations, **16**:22-5,30,43-5

**Watt, Hon. Charlie**

Aboriginal and treaty rights, non-derogation clauses, **17**:30-2

Bill C-10A, **3**:44-8,52-3,57-8,78-80,100-1,132,141-4,151-2

Bill C-10B, **4**:45-50,53; **5**:39,58-62,74-5; **7**:11,14-5; **9**:30; **10**:29-30,51-2; **12**:49-50,54-5,78-80,89-90

Documents, tabling, **3**:19-20

Firearms regulations, **16**:31-2

## SUBJECTS

**Aboriginal and treaty rights, non-derogation clauses**

Aboriginal peoples, weakening of rights, concerns, **17**:22-4

Approaches or mechanisms, **17**:12-3,21-2,25-32

Case law

*Delgamuukw*, **17**:15

*Powley*, **17**:11,17

*Sparrow and Guerin*, **17**:9,13-5,22-4,27-9

*Weiwaiikum*, **17**:16

Constitution Act, 1982, Section 35, **17**:9,14-5

Federal government, fiduciary duty, **17**:13-21,25-6

Need, **17**:9,13-4

Policy choices, key considerations

Adaptable legislative regimes, **17**:10-1

Charter rights, similarities and differences, **17**:9-10,13

Principles of statutory interpretation, **17**:11

**Bill C-10 – Act to amend the Criminal Code (cruelty to animals and firearms) and the Firearms Act**

Discussion

Procedural aspect, splitting into two parts, C-10A (firearms) and

C-10B (cruelty to animals), **2**:26-30; **3**:8-19,111-23; **4**:6-10

Substantive aspect

Bill C-10, **2**:16-8

Bill C-10A, **2**:24-6; **3**:20-110,123-55

Bill C-10B, **2**:18-24; **3**:20-155; **4**:10-106; **5**:6-78; **6**:5-37; **7**:5-77; **8**:5-83; **9**:6-43; **10**:10-61; **12**:29-93

**Rivest, honorable Jean-Claude**

Projet de loi C-24, **13**:86-9,120-2,136,142

**Robichaud, honorable Louis J.**

Projet de loi C-10A, **3**:74,87

Projet de loi C-24, **13**:68,89-90,100-1,105-7,117,131,135-7,142-3

Projet de loi C-39, **13**:13

**Rompkey, honorable William**

Projet de loi C-10A, **3**:141,152-4

**St. Germain, honorable Gerry**

Projet de loi C-10, **3**:11,16,20

Projet de loi C-10A, **3**:38-41,52,56,61,72-4,79,82,122,132,145-6

Projet de loi C-10B, **5**:61-2,75-6; **7**:9-11,25-6,65-8,75; **8**:64-5,69-71; **10**:11,19,24-5,28-9,33-4,41-2

**Sibbeston, honorable Nick G.**

Peuples autochtones, droits ancestraux et issus de traités dispositions non déroatoires, **17**:22-4

**Smith, honorable David Paul**

Projet de loi C-10, **3**:18-9

Projet de loi C-10A, **3**:120-2,145

Projet de loi C-10B, **4**:9,84; **7**:23,63-5; **8**:81-2; **12**:33-4,57,66,88,92

Projet de loi C-24, **13**:46-7,58-9,79,134-6,142

Projet de loi C-39, **13**:109

Projet de loi S-5, **2**:15

Projet de loi S-12, **11**:20-2,33; **12**:17-8

Réunion d'organisation, **1**:10-2

**Sparrow, honorable Herbert O.**

Armes à feu, règlement, **16**:18-9,27

Projet de loi C-10, **2**:27-8

Projet de loi C-10A, **3**:31,35,103-4

Projet de loi C-10B, **4**:32-3,38; **6**:29; **7**:48-51; **8**:42-5,77-8; **9**:33-5,39

**Stratton, honorable Terrance R.**

Armes à feu, règlement, **16**:22-5,30,43-5

Projet de loi C-10, **2**:26; **3**:8-9,16-7

Projet de loi C-10A, **3**:25,28-31,34,112,128-32,146-7,152-4

Projet de loi C-10B, **4**:6,9,15-7,66-7,79-80,104; **9**:11; **10**:25-6,32,55; **12**:30,37,59

**Watt, honorable Charlie**

Armes à feu, règlement, **16**:31-2

Documents, dépôt, **3**:19-20

Peuples autochtones, droits ancestraux et issus de traités dispositions non déroatoires, **17**:30-2

Projet de loi C-10A, **3**:44-8,52-3,57-8,78-80,100-1,132,141-4,151-2

Projet de loi C-10B, **4**:45-50,53; **5**:39,58-62,74-5; **7**:11,14-5; **9**:30; **10**:29-30,51-2; **12**:49-50,54-5,78-80,89-90

## SUJETS

**Armes à feu, règlement**

Accès aux données, **16**:28-9

But, **16**:9-10

Centre canadien des armes à feu

Consultations, **16**:9,22-3

Création, siège social, rôle, **16**:10

Conventions internationales, mise en oeuvre, **16**:39-40

Coûts, **16**:10,45-8

Décès, statistiques, **16**:48-9

Droits, pouvoir de fixer, montant, **16**:12-4

Entreposage, **16**:14-6,34

Expositions, **16**:23-4,43-5

Impact, **16**:35-6

Importations et exportations, contrôle, **16**:35

Législation, impact, **16**:35-6

Mise en oeuvre, **16**:11,16-22,27-9

National Firearms Association, position, **16**:36-9,43



**Bill C-24** – Act to amend the Canada Elections Act and the Income Tax Act (political financing)  
Discussion, **13**:17-144

**Bill C-35** – Act to amend the National Defence Act (remuneration of military judges)  
Discussion, **14**:6-24

**Bill C-39** – Act to amend the Members of Parliament Retiring Allowances Act and the Parliament of Canada Act  
Discussion, **13**:11-7,108-9

**Bill C-45** – Act to amend the Criminal Code (criminal liability of organizations)  
Discussion, **16**:50-72

**Bill S-5** – National Acadian Day Act  
Discussion, **2**:7-16,30-50; **9**:44-70; **11**:8-15

**Bill S-9** – Louis Riel Act  
Discussion, **14**:24-36

**Bill S-12** – Statutes Repeal Act  
Discussion, **11**:16-34; **12**:9-29; **15**:5-21

### Canadian Firearms Program

Aboriginal peoples  
Exemptions, **3**:142-52  
Licensing and registration, problems, **3**:44-8,57-8,74-5,78-80  
Rights, **3**:48-9,52-5,61,100-1  
Administration  
Orders in Council, use, application, **3**:37-8,81-3,102-3  
Simplification, **2**:25; **3**:20  
Commissioner of Firearms, **2**:25; **3**:49,136-40  
Costs, concerns, **3**:28-31,34,38-41,67-8,71-5,91  
Effectiveness, **3**:34-7,91-3  
Exemption, **3**:41-3,125  
Firearms  
Confiscation, **3**:70,90,107-8  
Deactivation, **3**:132-3  
Transportation, **3**:69,129-30  
Legislation  
Article-by-article study, **3**:123-55  
Constitutionality, **3**:98-102,105-9  
Enforcement, **2**:25; **3**:65-6  
Implications, **3**:103-5  
Overview, **3**:20-2  
Licensing and registration  
Advantages, **3**:62-4  
Air guns, **3**:91,128-9  
Amnesty, **3**:125-6  
Deadline, **3**:22-6,49-52,55-6,60-1,75-8,126-7  
Non-compliance, **3**:26-8,33-4  
Problems, **3**:24-5,38  
Process, **2**:24-5; **3**:31,38-41,56,68-9,91,124-5  
Prohibited handguns, grandfathered rights, **2**:25-6; **3**:31-3,69,130  
Registrar, appointment, **3**:140-1  
Surveys, **3**:22-3,26-8,33-4,59-60,72  
Temporary permits, **3**:59-62  
National Weapons Enforcement Support Team (NWEST), **3**:65-6  
Place of possession, **3**:130-1  
Position, concerns, recommendations  
Canadian Police Association, **3**:62-6  
Canadian Shooting Sports Association, **3**:90-4  
Coalition for Gun Control, **3**:66-9  
National Firearms Association, **3**:94-7  
User Group on Firearms, **3**:69-72  
Regulations, **3**:60,71,88-9,124  
Statistics  
Deaths, **3**:31,82-8,93  
Firearms and firearms owners, **3**:90,93

### Cruelty to animals

Aboriginal peoples  
Consultation, **4**:25-31; **7**:6,14-5,19-26; **10**:49-51

### Armes à feu, règlement - Suite

Permis, délivrance et enregistrement, **16**:10-1,14-5  
Armes à canon long, **16**:42-3  
Formulaires de demande et processus d'examen, **16**:25-7,34  
Information, vérification, fiabilité, **16**:24-5,30,33-4  
Préoccupations, **16**:34-5  
Peuples autochtones  
Application, **16**:30  
Permis, délivrance et enregistrement, **16**:31-2  
Provinces qui n'ont pas adhéré au programme, **16**:41-2

### Cruauté envers les animaux

Abattage rituel juif et islamique, méthodes, **6**:28-9  
Accusations frivoles, **8**:46-9  
Animaux  
Capacité d'éprouver des émotions, **7**:48-9  
Capacité de ressentir la douleur, **7**:27-9,32-9,43-6,49  
Retranchement de la partie du Code criminel qui porte sur les biens, conséquences, **4**:75-7; **5**:52-3; **6**:22-3; **7**:72-3; **8**:5,8,22,25-8  
Statut, droits juridiques, **2**:20; **4**:12-3,57-8,95-6,105-6; **5**:39-40,52; **6**:22-3,34-7; **7**:56,68-73  
Animaux d'assistance policière, **4**:74,88-9; **5**:71-3  
Avortement, **7**:63-5  
Chercheurs  
Code d'éthique, **5**:35-8  
Conseil canadien de protection des animaux (CCPA), normes, conformité, **2**:23; **5**:7-13,24-9; **7**:39-43,52  
Lignes directrices, publication, recommandation, **5**:8-10,20-3,29-31,47,71  
Poursuites abusives, frivoles ou privées, craintes, **5**:9,12-4,17-21  
Définitions  
Animal, **4**:36-41,52-3,58-60,81-5,100-3; **5**:13-7,25-7,32-5,54-5,64-5; **7**:6,37-8,42-3,49-50,54,57-63,66-8,75; **8**:9-11,42,70-7; **9**:10-2; **10**:13-4; **12**:46,74-5  
Douleur, détresse, souffrance, **7**:46-8  
Douleur sans nécessité, **5**:31-2,66-70; **7**:20; **8**:38-9; **9**:22-3; **10**:14-6  
Enfant non encore né, **7**:61-3,66-8,73-5  
Négligence, **4**:68-70,74-5; **5**:31-2,66-7; **8**:32-4,71-2  
Douleur  
Animaux, capacité de ressentir, **7**:27-9,32-9,43-6,49  
Désensibilisation, **7**:50-1  
Invertébrés, capacité de ressentir, **7**:29-32  
Exemptions, **4**:97; **5**:43; **8**:11-2; **12**:38-9  
Abattage rituel pour les juifs et les islamistes, **6**:6,17-8,23-5; **7**:18-9  
Pêcheurs et chasseurs, **6**:10-1,26  
Peuples autochtones, **4**:49-50,86; **5**:59-61; **7**:12-3  
Fardeau de la preuve, inversion, **4**:50-3; **5**:45-6; **6**:20-1; **10**:21-2,45-6; **12**:34,47,51,56,64-5  
Foetus, protection, **7**:54-60,66,70-2  
Groupes de défense des droits des animaux, **4**:80-1; **5**:12-4,17-8,43; **7**:43  
Ignorance de la loi, règle, **8**:55-6  
Infractions  
Élargissement, **7**:52-3,76-7; **8**:9-10  
Élément mental, **4**:69-70  
Jurisprudence  
Affaire *Guerin* et Affaire *Sparrow*, **4**:28-9; **5**:68-70; **7**:12,21; **10**:22-4; **12**:83  
Affaire *Keegstra*, **4**:53; **5**:45  
Arrêt *Wewaykum*, **7**:21  
*Borowski v. Attorney General of Canada*, **7**:55  
*Daigle c. Tremblay*, **7**:54,73  
*Lemay and Sullivan*, **7**:54  
*Martin c. Mineral Springs Hospital*, **7**:55,63,67,73  
*Morgentaler*, décision, 1989, **7**:70-2  
*R. c. Comber*, **4**:22,61-3,71,77,87,101; **5**:41; **9**:24  
*R. c. Durham*, **8**:53-5  
*R. c. Finta*, **8**:22  
*R. c. Gamey*, **6**:21,32; **12**:82  
*R. c. Holmes*, **4**:62,71,97; **5**:44-6,50-1; **6**:15,26,32-3; **8**:8,15,19-20,41,55-6,61; **9**:13-5; **12**:44,68-70  
*R. c. Kirzner*, **5**:42; **8**:20

**Cruelty to animals – Cont'd**Aboriginal peoples – *Cont'd*

Exemption, 4:49-50,86; 5:59-61; 7:12-3  
 Impact, 4:25-32,45-50,92; 5:55-63,74-5; 7:6-7; 8:71,79-81; 12:78-80  
 Non-derogation clause, insertion, recommendation, 7:7-8,12-6,19-23;  
 9:11,39-43; 10:44-5; 12:46,49-57,89-90  
 Rights, 4:103-4; 5:67-70; 7:9-15,21-6; 8:62-9; 10:16-59; 12:82-7  
 Rules and standards, 7:16-9

## Abortion, 7:63-5

Animal rights groups, 4:80-1; 5:12-4,17-8,43; 7:43

## Animal use industries

Impact, concerns, 2:21-4; 4:11,73-4; 5:40  
 Malicious, frivolous or private prosecutions, concerns, 2:23-4;  
 4:13-7,51-2,93-4  
 Special or upfront protection, 2:22; 4:12,15

## Animals

Capacity to feel emotions, 7:48-9  
 Capacity to feel pain, 7:27-9,32-9,43-6,49  
 Removal from property section of Criminal Code, implications, 4:75-7;  
 5:52-3; 6:22-3; 7:72-3; 8:5,8,22,25-8  
 Status, legal rights, 2:20; 4:12-3,57-8,95-6,105-6; 5:39-40,52;  
 6:22-3,34-7; 7:56,68-73

## Case law

*Borowski v. Attorney General of Canada*, 7:55  
*Daigle v. Tremblay*, 7:54,73  
*Guerin and Sparrow cases*, 4:28-9; 5:68-70; 7:12,21; 10:22-4; 12:83  
*Keegstra case*, 4:53; 5:45  
*Lemay and Sullivan*, 7:54  
*Martin v. Mineral Springs Hospital*, 7:55,63,67,73  
*Morgentaler decision*, 1989, 7:70-2  
*R. v. Comber*, 4:22,61-3,71,77,87,101; 5:41; 9:24  
*R. v. Durham*, 8:53-5  
*R. v. Finta*, 8:22  
*R. v. Gamey*, 6:21,32; 12:82  
*R. v. Holmes*, 4:62,71,97; 5:44-6,50-1; 6:15; 12:76  
*R. v. Jobidon*, 8:20-2  
*R. v. Jones and Pamajewon*, 4:60; 6:14-5,28,32; 8:7,15,20; 12:82  
*R. v. Jorgensen*, 4:22,99; 5:50-1; 6:15,26,32-3; 8:8,15,19-20,41,  
 55-6,61; 9:13-5; 12:44,68-70  
*R. v. Kirzner*, 5:42; 8:20  
*R. v. Ménard*, 2:22-3; 4:73,83,97-9,104; 5:8,15,66; 8:26,38,61,79;  
 9:11-20,24,34-8,43; 10:15-6,43-4,52-3; 12:45,68-9,73,86  
*R. v. Naglik*, 4:70,75  
*R. v. Ruzic*, 4:71; 5:42; 6:9,17  
*R. v. Sharp*, 4:69-70  
*R. v. Sioui*, 5:70  
*R. v. Ward*, 4:52; 5:49-51; 8:60; 12:35  
*R. v. Watson*, 4:22,63; 5:41,48; 6:21,27-8; 8:19,55  
*Ward v. Canada*, 8:56-7  
*Wewaykum case*, 7:21  
*Winnipeg Child and Family Services v. DFG*, 7:54,73

## Common law defences

Availability, 2:22; 4:11,17-24,41-5,56-7,60-2,69-71,89-90,100-1;  
 5:9-10,13,20-1,41,53-4; 6:30-1; 7:7; 10:36-7; 12:42-3,47-9,63-7  
 Colour of right, 4:11-2,43,58-64,71,86-91,100-1,104-5; 5:41-2,48-51;  
 6:7-9,14-33; 7:8,13-4; 8:5-9,15-25,50-2,55-61,81-3; 9:10-3,  
 24; 12:30-42,46-7,62-3,66,76-7,81-2,90-2  
 Lawful excuse, 4:30-4,97-100; 5:8,44-5,49-51; 8:5-8,16,41-2,45-6,  
 61-2,69-71,77-9; 9:11-22,25-9,33-9; 12:43-6,67-78

## Definitions

Animal, 4:36-41,52-3,58-60,81-5,100-3; 5:13-7,25-7,32-5,54-5,64-5;  
 7:6,37-8,42-3,49-50,54,57-63,66-8,75; 8:9-11,42,70-7; 9:10-2;  
 10:13-4; 12:46,74-5  
 Negligence, 4:68-70,74-5; 5:31-2,66-7; 8:32-4,71-2  
 Pain, distress, suffering, 7:46-8  
 Unborn child, 7:61-3,66-8,73-5  
 Unnecessary pain, 5:31-2,66-70; 7:20; 8:38-9; 9:22-3; 10:14-6  
 Exemptions, 4:97; 5:43; 8:11-2; 12:38-9  
 Aboriginal peoples, 4:49-50,86; 5:59-61; 7:12-3  
 Anglers and hunters, 6:10-1,26  
 Jewish and Islamic ritual slaughter, 6:6,17-8,23-5; 7:18-9  
 Fisheries Act  
 Colour of right, 4:21,105; 5:50; 7:8; 8:46,56-60; 9:23-4  
 Marine Mammal Regulations, 4:85; 7:8; 9:23; 10:20-1,25-6; 12:33  
 Foetus, protection, 7:54-60,66,70-2

**Cruauté envers les animaux – Suite**Jurisprudence – *Suite*

*R. c. Ménard*, 2:22-3; 4:73,83,97-9,104; 5:8,15,66; 8:26,38,61,79;  
 9:11-20,24,34-8,43; 10:15-6,43-4,52-3; 12:45,68-9,73,86  
*R. c. Naglik*, 4:70,75  
*R. c. Ruzic*, 4:71; 5:42; 6:9,17  
*R. c. Sharp*, 4:69-70  
*R. c. Sioui*, 5:70  
*R. c. Ward*, 4:52; 5:49-51; 8:60; 12:35  
*R. c. Watson*, 4:22,63; 5:41,48; 6:21,27-8; 8:19,55  
*Ward c. Canada*, 8:56-7  
*Winnipeg Child and Family Services c. DFG*, 7:54,73

## Législation

Application, 4:11-4,85-6  
 Besoin de changement, 4:72-3  
 Constitutionnalité, 5:21-4,47,70-1  
 Déclaration canadienne des droits, infraction, 8:12-8,52-3  
 Exécution, 4:74,94  
 Interprétation, 8:47-8,53-5; 9:30-3  
 Manque de précision et de clarté, 5:8,19-20,31-2; 8:9-14  
 Objectifs, 2:19-21; 4:10-1,34-41,56,94-5; 7:75-6; 8:28,43,82-3  
 Rédaction, 8:30-5,73-5  
 Répercussions, 4:79,91; 5:53,57-8,75-6; 8:9-14,35-44; 12:67  
 Moyens de défense prévus par la common law  
 Accessibilité, 2:22; 4:11,17-24,41-5,56-7,60-2,69-71,89-90,100-1;  
 5:9-10,13,20-1,41,53-4; 6:30-1; 7:7; 10:36-7; 12:42-3,47-9,63-7  
 Apparence de droit, 4:11-2,43,58-64,71,86-91,100-1,104-5; 5:41-2,  
 48-51; 6:7-9,14-33; 7:8,13-4; 8:5-9,15-25,50-2,55-61,81-3;  
 9:10-3,24; 12:30-42,46-7,62-3,66,76-7,81-2,90-2  
 Excuse légitime, 4:30-4,97-100; 5:8,44-5,49-51; 8:5-8,16,41-2,  
 45-6,61-2,69-71,77-9; 9:11-22,25-9,33-9; 12:43-6,67-78  
 Organismes, système nerveux central, structure et développement, 7:33-6  
 Pêches, Loi sur les  
 Apparence de droit, 4:21,105; 5:50; 7:8; 8:46,56-60; 9:23-4  
 Règlement sur les mammifères marins, 4:85; 7:8; 9:23; 10:20-1,25-6;  
 12:33

Peines, augmentation, 2:20-1; 4:34-41,56,94-5

## Peuples autochtones

Consultation, 4:25-31; 7:6,14-5,19-26; 10:49-51  
 Disposition de non-dérogation, insertion, recommandation, 7:7-8,  
 12-6,19-23; 9:11,39-43; 10:44-5; 12:46,49-57,89-90  
 Droits, 4:103-4; 5:67-70; 7:9-15,21-6; 8:62-9; 10:16-59; 12:82-7  
 Exemption, 4:49-50,86; 5:59-61; 7:12-3  
 Incidences, 4:25-32,45-50,92; 5:55-63,74-5; 7:6-7; 8:71,79-81;  
 12:78-80  
 Règles et normes, 7:16-9

## Position, préoccupations, recommandations

Chercheurs, 5:7-14  
 Congrès juif canadien et Conseil islamique des imams, 6:5-6,17-8,23-5  
 Foires et expositions, 6:13-4  
 Organismes de protection des animaux, 4:67-74,93-7; 5:40-3  
 Pêcheurs et chasseurs, 6:10-3,26  
 Secteur agricole, 4:53-60; 6:6-9

Poursuites abusives, frivoles ou privées, 4:69-72,79-80,93-4,97; 7:53;  
 8:36

Propriété et droits de propriété, 4:14,97-8, 5:12-3

## Public

Attitude, soutien, 2:20-1; 4:74,77,96-7; 5:43-4,73-4  
 Consultation, 4:24-5  
*Recodification (La) du droit pénal*, Commission de réforme du droit,  
 rapport no 31, 1987, 6:23; 9:25-8  
 Responsabilité, critère, 2:21-2; 9:30  
 Secteurs qui emploient des animaux  
 Incidence, préoccupations, 2:21-4; 4:11,73-4; 5:40  
 Poursuites abusives, frivoles ou privées, préoccupations, 2:23-4;  
 4:13-7,51-2,93-4  
 Protection spéciale ou directe, 2:22; 4:12,15  
 Sociétés de protection des animaux, 4:77-9,94-6; 5:43  
 Stuart, Donald, *Canadian Criminal Law*, 4:71,90; 5:41; 6:8-9,15; 8:7

**Financement politique, réglementation**

## Allocations

Allocation trimestrielle, 13:22,44,52-3  
 Associations provinciales et territoriales, 13:22-3  
 Biens ou services, paiement, 13:54-5



**Cruelty to animals – *Cont'd***

- Humane societies, 4:77-9,94-6; 5:43  
 Ignorance of the law, rule, 8:55-6  
 Jewish and Islamic ritual slaughter, methods, 6:28-9  
 Law enforcement animals, 4:74,88-9; 5:71-3  
 Legislation  
   Application, 4:11-4,85-6  
   Canadian Bill of Rights, violation, 8:12-8,52-3  
   Constitutionality, 5:21-4,47,70-1  
   Drafting, 8:30-5,73-5  
   Enforcement, 4:74,94  
   Implications, 4:79,91; 5:53,57-8,75-6; 8:9-14,35-44; 12:67  
   Interpretation, 8:47-8,53-5; 9:30-3  
   Lack of precision and clarity, 5:8,19-20,31-2; 8:9-14  
   Need for change, 4:72-3  
   Purpose, 2:19-21; 4:10-1,34-41,56,94-5; 7:75-6; 8:28,43,82-3  
 Liability, test, 2:21-2; 9:30  
 Malicious, frivolous or private prosecutions, 4:69-72,79-80,93-4,97; 7:53; 8:36  
 Malicious charging, 8:46-9  
 Offences  
   Broadening, 7:52-3,76-7; 8:9-10  
   Mental element, 4:69-70  
 Organisms, central nervous system, structure and development, 7:33-6  
 Ownership and property rights, 4:14,97-8; 5:12-3  
 Pain  
   Animals, capacity to feel, 7:27-9,32-9,43-6,49  
   Desensitization, 7:50-1  
   Invertebrates, capacity to feel, 7:29-32  
 Penalties, increase, 2:20-1; 4:34-41,56,94-5  
 Position, concerns, recommendations  
   Agricultural sector, 4:53-60; 6:6-9  
   Anglers and hunters, 6:10-3,26  
   Animal welfare organizations, 4:67-74,93-7; 5:40-3  
   Canadian Jewish Congress and Islamic Council of Imams, 6:5-6, 17-8,23-5  
   Fairs and exhibitions, 6:13-4  
   Researchers, 5:7-14  
 Public  
   Attitude, support, 2:20-1; 4:74,77,96-7; 5:43-4,73-4  
   Consultation, 4:24-5  
*Recodifying Criminal Law*, Law Reform Commission Report, No. 31, 1987, 6:23; 9:25-8  
 Researchers  
   Canadian Council on Animal Care (CCAC), guidelines, compliance, 2:23; 5:7-13,24-9; 7:39-43,52  
   Code of ethics, 5:35-8  
   Guidelines, issuance, recommendation, 5:8-10,20-3,29-31,47,71  
   Malicious, frivolous or private prosecutions, concerns, 5:9,12-4,17-21  
 Reverse onus, 4:50-3; 5:45-6; 6:20-1; 10:21-2,45-6; 12:34,47,51,56, 64-5  
 Stuart, Donald, *Canadian Criminal Law*, 4:71,90; 5:41; 6:8-9,15; 8:7

**Firearms regulations**

- Aboriginal peoples  
   Application, 16:30  
   Licensing and registration, 16:31-2  
 Access to information, 16:28-9  
 Canadian Firearms Centre  
   Consultations, 16:9,22-3  
   Establishment, headquarters, role, 16:10  
 Costs, 16:10,45-8  
 Deaths, statistics, 16:48-9  
 Fee system, power to impose, amount, 16:12-4  
 Gun shows, 16:23-4,43-5  
 Impact, 16:35-6  
 Implementation, 16:11,16-22,27-9  
 Import and export controls, 16:35  
 International conventions, implementation, 16:39-40  
 Legislation, impact, 16:35-6  
 Licensing and registration, 16:10-1,14-5  
   Application forms and screening process, 16:25-7,34  
   Concerns, 16:34-5  
   Information, verification, accuracy, 16:24-5,30,33-4  
   Long guns, 16:42-3

**Financement politique, réglementation – *Suite***

- Circonscriptions électorales, redécoupage, 13:18-9,23-4,54  
 Commissaire aux élections fédérales, rôle et pouvoirs, 13:54,59-64, 92-4  
 Conseil canadien des chefs d'entreprise, position, 13:78-81  
 Contributions, limites  
   Particuliers et sociétés, 13:19-21,30-5,38-42,45-6,50-2,66-8,71, 80-1,85  
   Sociétés et syndicats, 13:42-4  
 Crédits d'impôt, 13:23,53,80  
 Démocratie en surveillance  
   Financement, 13:73-4  
   Position et recommandations, 13:70-6,79  
 Dépenses électorales  
   Définition, 13:21-2  
   Limites, 13:21-2,54,71-2  
   Remboursement, 13:25-7,53  
 Directeur général des élections, pouvoirs, 13:57-9  
 Divulgateion et transparence, 13:17-9,53-6,70-1,80  
 Exigences administratives, réduction, 13:19,54  
 Fiducies  
   Application, 13:36-7,42-3,47-8  
   Fiducie, définition, 13:57-8,73  
   Reddition de comptes et divulgation, 13:48-9,70,74-5,89-90  
 Infractions punissables sur déclaration sommaire de culpabilité, délai de prescription, 13:91-4,128,138-40  
 Jurisprudence  
   *Figuerola et Barrette*, 13:27-30,35,39  
   Cour suprême du Canada, 13:27,33-4,40  
 Législation  
   Constitutionnalité, 13:27-35  
   Examen, 13:55-6  
   Financement public, dispositions, 13:21,52,72  
   Mise en oeuvre, 13:24,55  
   Rédaction, incongruités, 13:24-5,86-91,94-132  
   Répercussions, formation de nouveaux partis, petits partis, 13:23-4, 56-9,64-6,76-9  
 Nouveau Parti Démocratique (NPD)  
   Financement, 13:44-5  
   Position et amendements, 13:41-7  
 Partis inscrits, seuil, 13:27-30  
 Procédure et affaires de la Chambre, Comité permanent, examen, 13:17,51  
 Sociétés, influence induite influence, préoccupations, 13:79-85  
 Sociétés et syndicats, dons, interdiction, 13:20-1,37-8,42-4,50,71,75-6

**Journée de la fête nationale des Acadiens et des Acadiennes, désignation**

- Acadie et Acadiens  
   Définition, 2:9-12  
   Déportation, excuses, impact, 9:51-2,65-7  
   Fête de la Saint-Jean-Baptiste, importance, reconnaissance, 2:9,12-3; 9:53-5  
   Fondateurs et fondation, 9:67-8; 11:11-5  
   Histoire, aperçu général, 2:30-5,42,49  
   Importance, 2:13-4,47-50  
   Québécois, différences, 2:35-7,41-2  
 Contexte, 2:7-8  
 Nation et national, définition, 2:10-1,15,37-47; 9:44-9,55-65,68-70; 11:8-12  
 Processus, exemples, consultations, 9:46-53,61-2

**Juges militaires, rémunération**

- Comité, étude, 14:18-24  
 Cour martiale, système, modifications de 1997, 14:10-1  
 Cour suprême du Canada  
   Arrêt concernant la rémunération des juges de la Cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard, 14:6-7,14-5  
   Arrêt *Généreux*, 14:7,10-4,17  
 Défense nationale, Loi sur la (LDN), versions française et anglaise, 14:6,9,20-1  
 Inamovibilité, sécurité financière et indépendance, 14:7,10-7,22-3  
 Information de base, 14:6-7  
 Mandats d'analyse génétique, 14:6-10  
 Par voie réglementaire plutôt que par voie législative, 14:6-18,22-3

**Firearms regulations – *Cont'd***

- National Firearms Association, position, **16:36-9,43**
- Provinces that have not opted into the program, **16:41-2**
- Purpose, **16:9-10**
- Storage, **16:14-6,34**

**Legislation that has not been brought into force within ten years of receiving Royal Assent, repeal**

- Aboriginal women, rights, **11:22-3**
- Application, examples, other legislative jurisdictions, **11:20-1**
- Coming into force, **11:18-20,29-32**
- Concerns, **11:17-8; 12:15; 15:5**
  - Access to the law, **11:18; 12:10,15**
  - International treaties, **12:10; 15:13,20**
  - Provisions partially in force, **11:18,22; 12:10**
  - Provisions recently amended, **11:18-9; 12:10**
- Constitutionality, **11:23-4,34**
- Drafting, **11:18,30**
- Executive government, powers, **11:19,24-8; 12:11-7**
- House of Lords, *Fire Brigades Union* case, **12:11-3,17,29**
- Justice Department
  - Amendments suggested, **11:17-9**
  - List of cases and review, **12:9,17-22; 15:5-7,12-3**
- Overview, **11:16-7**
- Process, **11:21-2; 12:10-1,23-9; 15:7-8,11-3,18-21**
  - Bill C-205, comparison, **15:9-10,13-8**
  - Miscellaneous Statute Law Amendment Act, **15:8-9**
- Scope, **11:32-4**
- Spent provisions, **12:19-21**

**Louis Riel and the Metis people, recognition and commemoration**

- Committee, study, **14:27-36**
- Legislation, importance and purpose, **14:24-7**

**Military judges, remuneration**

- Background information, **14:6-7**
- By way of regulation rather than legislation, **14:6-18,22-3**
- Committee, study, **14:18-24**
- DNA warrants, **14:6-10**
- Military court system, 1997 changes, **14:10-1**
- National Defence Act (NDA), French and English versions, **14:6,9,20-1**
- Security of tenure, financial security and independence, **14:7,10-7,22-3**
- Supreme Court of Canada
  - Généreux* case, **14:7,10-4,17**
  - Reference concerning the remuneration of judges of the P.E.I. Provincial Court, **14:6-7,14-5**

**National Acadian Day, designation**

- Acadia and Acadians
  - Definition, **2:9-12**
  - Deportation, apology, impact, **9:51-2,65-7**
  - Founders and founding, **9:67-8; 11:11-5**
  - History, overview, **2:30-5,42,49**
  - Quebecers, differences, **2:35-7,41-2**
  - Saint-Jean-Baptiste Day, significance, recognition, **2:9,12-3; 9:53-5**
  - Significance, **2:13-4,47-50**
- Context, **2:7-8**
- Nation and national, definition, **2:10-1,15,37-47; 9:44-9,55-65,68-70; 11:8-12**
- Process, examples, consultations, **9:46-53,61-2**

**Organizations, criminal liability**

- Background information, **16:50-1**
- Criminal liability, scope, **16:55-6**
- Directing mind, mental state, **16:51,56-8,64-7**
- Duty of care, **16:53,61-3**
- Justice Department, consultations, **16:53-5,59-60,66**
- Personal liability, **16:52-3,60-3**
- Principal changes, **16:51-3**
- Public awareness, **16:63-5**
- Rules of evidence, **16:58**
- Senior officer
  - Definition and liability, **16:54-6,67-9**
  - Mental element, **16:56-8,64-5**

**Lois non mises en vigueur dans les dix ans suivant leur sanction, abrogation**

- Aperçu, **11:16-7**
- Application, exemples, autres compétences législatives, **11:20-1**
- Chambre des lords, affaire *Fire Brigades Union*, **12:11-3,17,29**
- Constitutionnalité, **11:23-4,34**
- Dispositions caduques, **12:19-21**
- Entrée en vigueur, **11:18-20,29-32**
- Exécutif, pouvoirs, **11:19,24-8; 12:11-7**
- Femmes autochtones, droits, **11:22-3**
- Justice, ministère
  - Amendements proposés, **11:17-9**
  - Liste de cas et examen, **12:9,17-22; 15:5-7,12-3**
- Portée, **11:32-4**
- Préoccupations, **11:17-8; 12:15; 15:5**
  - Accès aux lois, **11:18; 12:10,15**
  - Dispositions modifiées récemment, **11:18-9; 12:10**
  - Dispositions partiellement en vigueur, **11:18,22; 12:10**
  - Traités internationaux, **12:10; 15:13,20**
- Processus, **11:21-2; 12:10-1,23-9; 15:7-8,11-3,18-21**
  - Loi corrective, **15:8-9**
  - Projet de loi C-205, comparaison, **15:9-10,13-8**
- Rédaction, **11:18,30**

**Louis Riel et le peuple métis, reconnaissance et commémoration**

- Comité, étude, **14:27-36**
- Législation, importance et but, **14:24-7**

**Organisations, responsabilité pénale**

- Âme dirigeante, état d'esprit, **16:51,56-8,64-7**
- Cadre supérieur
  - Définition et responsabilité, **16:54-6,67-9**
  - État d'esprit, **16:56-8,64-5**
- Données de base, **16:50-1**
- Justice, ministère, consultations, **16:53-5,59-60,66**
- Obligation de diligence, **16:53,61-3**
- Principaux changements, **16:51-3**
- Public, sensibilisation, **16:63-5**
- Règles de la preuve, **16:58**
- Responsabilité criminelle, portée, **16:55-6**
- Responsabilité personnelle, **16:52-3,60-3**

**Parlementaires, rémunération**

- Âge, limite, **13:16-7**
- Comités spéciaux, présidents, **13:13-5**
- Coût, **13:15-6**
- Rétroactivité, **13:13**
- Surviv, **13:11-2**

**Peuples autochtones, droits ancestraux et issus de traités, dispositions non dérogoires**

- Approches ou mécanismes, **17:12-3,21-2,25-32**
- Choix politique, considérations fondamentales
  - Droits garantis par la Charte, similarités et différences, **17:9-10,13**
  - Principes d'interprétation législative, **17:11**
  - Régimes législatifs adaptables, **17:10-1**
- Gouvernement fédéral, obligation fiduciaire, **17:13-21,25-6**
- Jurisprudence
  - Delgamuukw*, **17:15**
  - Powley*, **17:11,17**
  - Sparrow* et *Guerin*, **17:9,13-5,22-4,27-9**
  - Weiwaikum*, **17:16**
- Loi constitutionnelle de 1982, article 35, **17:9,14-5**
- Nécessité, **17:9,13-4**
- Peuples autochtones, affaiblissement des droits, préoccupations, **17:22-4**

**Programme canadien des armes à feu**

- Administration
  - Décrets en Conseil, utilisation, application, **3:37-8,81-3,102-3**
  - Simplification, **2:25; 3:20**
- Armes à feu
  - Confiscation, **3:70,90,107-8**
  - Mise hors service, **3:132-3**
  - Transport, **3:69,129-30**
- Commissaire aux armes à feu, **2:25; 3:49,136-40**



**Parliamentary compensation**

- Age limit, **13:16-7**
- Cost, **13:15-6**
- Overview, **13:11-2**
- Retroactivity, **13:13**
- Special committees, chairs, **13:13-5**

**Political financing, regulation**

- Administrative requirements, reduction, **13:19,54**
- Allowances
  - Provincial and territorial associations, **13:22-3**
  - Quarterly allowance, **13:22,44,52-3**
- Boundaries, redistribution, **13:18-9,23-4,54**
- Canadian Council of Chief Executives, position, **13:78-81**
- Case law
  - Figuerola and Barrette*, **13:27-30,35,39**
  - Supreme Court of Canada, **13:27,33-4,40**
- Chief electoral officer, powers, **13:57-9**
- Commissioner of Canada Elections, role and powers, **13:54,59-64, 92-4**
- Contributions, limits
  - Corporations and unions, **13:42-4**
  - Individuals and corporations, **13:19-21,30-5,38-42,45-6,50-2, 66-8,71,80-1,85**
- Corporate and union donations, ban, **13:20-1,37-8,42-4,50,71,75-6**
- Corporations, undue influence, concerns, **13:79-85**
- Democracy Watch
  - Funding, **13:73-4**
  - Position and recommendations, **13:70-6,79**
- Disclosure and transparency, **13:17-9,53-6,70-1,80**
- Election expenses
  - Definition, **13:21-2**
  - Limits, **13:21-2,54,71-2**
  - Refunds, **13:25-7,53**
- Goods or services, payment, **13:54-5**
- Legislation
  - Constitutionality, **13:27-35**
  - Drafting, inconsistencies, **13:24-5,86-91,94-132**
  - Implementation, **13:24,55**
  - Implications, formation of new parties, smaller parties, **13:23-4, 56-9,64-6,76-9**
  - Public financing provisions, **13:21,52,72**
  - Review, **13:55-6**
- New Democratic Party (NDP)
  - Funding, **13:44-5**
  - Position and amendments, **13:41-7**
- Procedure and House Affairs, Standing Committee, consideration, **13:17,51**
- Registered parties, threshold, **13:27-30**
- Summary conviction offences, limitation period, **13:91-4,128,138-40**
- Tax credits, **13:23,53,80**
- Trust funds
  - Accountability and disclosure, **13:48-9,70,74-5,89-90**
  - Application, **13:36-7,42-3,47-8**
  - Trust fund, definition, **13:57-8,73**

**WITNESSES AND ADVISERS****Adamo, Shelley** (Personal presentation)

Bill C-10B, **7:29-38,42-3,45-8,50**

**Allen, Aaron**, Manager, Other Statutory Plans, Pensions and Benefits

Sector, Human Resources Management Office, Treasury Board Secretariat  
 Bill C-39, **13:16**

**Audcent, Mark**, Law Clerk and Parliamentary Counsel, Senate of Canada

Bill C-10A, **3:115-9,123**  
 Bill C-10B, **12:92**  
 Bill C-24, **13:95,98-100,107-19,122-5**

**Programme canadien des armes à feu - Suite**

- Coûts, préoccupations, **3:28-31,34,38-41,67-8,71-5,91**
  - Dispense, **3:41-3,125**
  - Efficacité, **3:34-7,91-3**
  - Équipe nationale de soutien à l'application de la loi sur les armes à feu (ENSALA), **3:65-6**
  - Législation
    - Application, **2:25; 3:65-6**
    - Constitutionnalité, **3:98-102,105-9**
    - Étude article par article, **3:123-55**
    - Grandes lignes, **3:20-2**
    - Implications, **3:103-5**
  - Lieu de possession, **3:130-1**
  - Permis, délivrance et enregistrement
    - Amnistie, **3:125-6**
    - Armes à air comprimé, **3:91,128-9**
    - Armes de poing prohibées, droits acquis, **2:25-6; 3:31-3,69,130**
    - Avantages, **3:62-4**
    - Date limite, **3:22-6,49-52,55-6,60-1,75-8,126-7**
    - Directeur de l'enregistrement des armes à feu, **3:140-1**
    - Enquêtes, **3:22-3,26-8,33-4,59-60,72**
    - Non-respect des conditions, **3:26-8,33-4**
    - Permis temporaires, **3:59-62**
    - Problèmes, **3:24-5,38**
    - Processus, **2:24-5; 3:31,38-41,56,68-9,91,124-5**
  - Peuples autochtones
    - Droits, **3:48-9,52-5,61,100-1**
    - Exemptions, **3:142-52**
    - Permis, délivrance et enregistrement, problèmes, **3:44-8,57-8,74-5, 78-80**
  - Position, préoccupations, recommandations
    - Association canadienne des policiers et policières, **3:62-6**
    - Canadian Shooting Sports Association, **3:90-4**
    - Coalition pour le contrôle des armes à feu, **3:66-9**
    - Groupe d'utilisateurs d'armes à feu, **3:69-72**
    - National Firearms Association, **3:94-7**
  - Réglementation, **3:60,71,88-9,124**
  - Statistiques
    - Armes à feu et propriétaires d'armes à feu, **3:90,93**
    - Mortalité, **3:31,82-8,93**
- Projet de loi C-10 – Loi modifiant le Code criminel (cruauté envers les animaux et armes à feu) et la Loi sur les armes à feu**
- Discussion
- Aspect procédural, scission en deux parties, C-10A (armes à feu) et C-10B (cruauté envers les animaux), **2:26-30; 3:8-19,111-23; 4:6-10**
  - Aspect substantiel
    - Projet de loi C-10, **2:16-8**
    - Projet de loi C-10A, **2:24-6; 3:20-110,123-55**
    - Projet de loi C-10B, **2:18-24; 3:20-155; 4:10-106; 5:6-78; 6:5-37; 7:5-77; 8:5-83; 9:6-43; 10:10-61; 12:29-93**

**Projet de loi C-24 – Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi de l'impôt sur le revenu (financement politique)**

Discussion, **13:17-144**

**Projet de loi C-35 – Loi modifiant la Loi sur la défense nationale (rémunération des juges militaires)**

Discussion, **14:6-24**

**Projet de loi C-39 – Loi modifiant la Loi sur les allocations de retraite des parlementaires et la Loi sur le Parlement du Canada**

Discussion, **13:11-7,108-9**

**Projet de loi C-45 – Loi modifiant le Code criminel (responsabilité pénale des organisations)**

Discussion, **16:50-72**

**Projet de loi S-5 – Loi sur la Journée de la fête nationale des Acadiens et des Acadiennes**

Discussion, **2:7-16,30-50; 9:44-70; 11:8-15**

**Projet de loi S-9 – Loi sur Louis Riel**

Discussion, **14:24-36**

**Baker, William V.**, Commissioner, Canadian Firearms Centre  
Firearms regulations, **16**:13-4,22-6,29-32

**Ballentine, Leslie**, Public Affairs Director, Ontario Farm Animal Council  
Bill C-10B, **6**:36

**Banks, Tommy**, Senator, Senate of Canada  
Bill S-12, **11**:16-34

**Basque, Maurice** (Personal presentation)  
Bill S-5, **9**:44-6,51-3,57-68

**Beckton, Clare**, Assistant Deputy Attorney General, Justice Department  
Aboriginal and treaty rights, non-derogation clauses, **17**:8-31

**Bernardo, Tony**, Executive Director, Canadian Shooting Sports  
Association  
Bill C-10A, **3**:90-4,102,105,108-9

**Best, Robert**, Vice-President, National Affairs, Association of  
Universities and Colleges of Canada  
Bill C-10B, **5**:9-11,20-2,29

**Bisby, Mark**, Vice President, Research Portfolio, Canadian Institutes of  
Health Research  
Bill C-10B, **5**:11-2

**Bisgould, Lesli**, Counsel, World Society for Protection of Animals  
Bill C-10B, **4**:72-4,77-87

**Bonnett, Ron**, Member, Board of Directors, Canadian Federation of  
Agriculture  
Bill C-10B, **4**:57-60,63

**Borwein, Bessie**, Special Adviser to the Vice-President, Research,  
University of Western Ontario  
Bill C-10B, **5**:12-9,27,33-5,38-40

**Boucher, Neil** (Personal presentation)  
Bill S-5, **2**:30-41,45

**Boudria, Don**, Minister responsible for Elections Canada  
Bill C-24, **13**:17-32,36-40  
Bill C-39, **13**:11-6

**Buffet, David**, President, Canadian Federation of Humane Societies  
Bill C-10B, **5**:40-3,46-9,53-8,64-9,75

**Bulka, Reuven**, Chair, Religious and Interreligious Affairs Committee,  
Canadian Jewish Congress  
Bill C-10B, **6**:5-6,17-8,23-4,28-9

**Butts, Wally**, National Vice-President, Communications, National  
Firearms Association  
Firearms regulations, **16**:36-9,42-5,49

**Buy, Serge**, Executive Director, Canadian Cervid Council  
Bill C-10B, **4**:53-5,64

**Cauchon, Martin**, Minister of Justice and Attorney General of Canada  
Bill C-10A, **2**:24-6  
Bill C-10B, **2**:18-24

**Chalifoux, Thelma J.**, Senator, Senate of Canada  
Bill S-9, **14**:24-36

**Chipeur, Gerald** (Personal presentation)  
Bill C-10B, **8**:12-4,17-8,27-8,31-2,35,38-9,42-5

**Code, Michael**, Legal Counsel, Sack Goldblatt Mitchell  
Bill C-10B, **6**:14-6,19-22,25-8,31-3,36

**Comeau, Gérald J.**, Senator, Senate of Canada  
Bill S-5, **2**:7-15,39,44-9

**Projet de loi S-12** – Loi sur l'abrogation des lois  
Discussion, **11**:16-34; **12**:9-29; **15**:5-21

## TÉMOINS ET CONSEILLERS

**Adamo, Shelley** (présentation personnelle)  
Projet de loi C-10B, **7**:29-38,42-3,45-8,50

**Allen, Aaron**, gestionnaire, Autres régimes statutaires, Secteur des  
pensions et avantages sociaux, Bureau de la gestion des ressources  
humaines, Secrétariat du Conseil du Trésor  
Projet de loi C-39, **13**:16

**Audcent, Mark**, légiste et conseiller parlementaire, Sénat du Canada  
Projet de loi C-10A, **3**:115-9,123  
Projet de loi C-10B, **12**:92  
Projet de loi C-24, **13**:95,98-100,107-19,122-5

**Baker, William V.**, commissaire, Centre canadien des armes à feu  
Armes à feu, règlement, **16**:13-4,22-6,29-32

**Ballentine, Leslie**, directrice, Affaires publiques, Ontario Farm Animal  
Council  
Projet de loi C-10B, **6**:36

**Banks, Tommy**, sénateur, Sénat du Canada  
Projet de loi S-12, **11**:16-34

**Basque, Maurice** (présentation personnelle)  
Projet de loi S-5, **9**:44-6,51-3,57-68

**Beckton, Clare**, sous-procureure générale adjointe, ministère de la Justice  
Peuples autochtones, droits ancestraux et issus de traités dispositions  
non dérogoires, **17**:8-31

**Bernardo, Tony**, directeur exécutif, Canadian Shooting Sports  
Association  
Projet de loi C-10A, **3**:90-4,102,105,108-9

**Best, Robert**, vice-président, Affaires nationales, Association des  
universités et collèges du Canada  
Projet de loi C-10B, **5**:9-11,20-2,29

**Bisby, Mark**, vice-président, portefeuille de recherche, Instituts de  
recherche en santé du Canada  
Projet de loi C-10B, **5**:11-2

**Bisgould, Lesli**, avocate, Société mondiale pour la protection des animaux  
Projet de loi C-10B, **4**:72-4,77-87

**Bonnett, Ron**, membre, Conseil d'administration, Fédération canadienne  
de l'agriculture  
Projet de loi C-10B, **4**:57-60,63

**Borwein, Bessie**, conseillère spéciale au vice-président, Recherche,  
University of Western Ontario  
Projet de loi C-10B, **5**:12-9,27,33-5,38-40

**Boucher, Neil** (présentation personnelle)  
Projet de loi S-5, **2**:30-41,45

**Boudria, Don**, ministre responsable d'Élections Canada  
Projet de loi C-24, **13**:17-32,36-40  
Projet de loi C-39, **13**:11-6

**Buffet, David**, président, Fédération des sociétés canadiennes  
d'assistance aux animaux  
Projet de loi C-10B, **5**:40-3,46-9,53-8,64-9,75

**Bulka, Reuven**, président, Comité des affaires religieuses et œcuméniques,  
Congrès juif canadien  
Projet de loi C-10B, **6**:5-6,17-8,23-4,28-9



**Cram, Christine**, Director General, Strategic Policy, Planning and Intergovernmental Relations Branch, Policy and Strategic Direction Sector, Indian Affairs and Northern Development Department  
Aboriginal and treaty rights, non-derogation clauses, 17:26,29-32

**Cukier, Wendy**, President, Coalition for Gun Control  
Bill C-10A, 3:62,66-9,82-8  
Firearms regulations, 16:32-6,40-2,46-9

**Davidson, Diane R.**, Deputy Chief Electoral Officer and Chief Legal Counsel, Elections Canada  
Bill C-24, 13:58

**De Cotret, Michèle René**, Senior Privy Council Officer/Counsel, Privy Council Office  
Bill C-24, 13:26,31,86-94,107-8,122,126-9

**Dufour, André**, Director, Legislative and Regulatory Services, National Defence Department  
Bill C-35, 14:6-12,16-21

**Easter, Wayne**, Solicitor General of Canada  
Firearms regulations, 16:8-12,15-22,27-8

**Farrant, Greg**, Government Relations Manager, Ontario Federation of Anglers and Hunters  
Bill C-10B, 6:11-3

**Fontaine, Guy**, Chairman, Alberta Farm Animal Care Association  
Bill C-10B, 4:55-6,59-63

**Freeman, Aaron**, Board Member and Chair of the Money in Politics Coalition, Democracy Watch  
Bill C-24, 13:70-9

**Gardiner, Robert**, President, Canadian Association for Humane Trapping  
Bill C-10B, 4:95-101,104-6

**Gauthier, Clément**, Executive Director, Canadian Council on Animal Care; personal presentation  
Bill C-10B, 5:7-9,16,19-27,34-7; 7:39-43,47,50

**Griffin, David**, Executive Officer, Canadian Police Association  
Bill C-10A, 3:62-6,72-9,82

**Hinter, James M.**, National President, National Firearms Association  
Bill C-10A, 3:94-7,104,110

**Jamal, Mahmud**, Legal Counsel, Poultry Welfare Coalition  
Bill C-10B, 6:7-9,17,21-8,33-5

**Julien, Marie-Lise**, Counsel, Legal Services, Canadian Heritage Department  
Bill S-5, 9:49-50,54-7,62

**Keyes, John Mark**, Director, Legislative Policy and Development, Advisory and Development Services Group, Justice Department  
Bill S-12, 12:12-3,17; 15:8-10,16

**Kingsley, Jean-Pierre**, Chief Electoral Officer, Elections Canada  
Bill C-24, 13:51-60,64-9

**Klineberg, Joanne**, Counsel, Criminal Law Policy Section, Justice Department  
Bill C-10B, 4:15,20,24-5,31-3,38-9,43; 8:58-64,69-72,78-9,83; 9:13-4,19,26,31,36; 12:62-7,70-1

**Kosseim, Patricia**, Senior Ethics Policy Adviser, Canadian Institutes of Health Research  
Bill C-10B, 5:24-5,30-1

**Kusugak, Jose Amaujaq**, President, Inuit Tapiriit Kanatami  
Bill C-10B, 7:5-20,24-6

**Butts, Wally**, vice-président national, Communications, National Firearms Association  
Armes à feu, règlement, 16:36-9,42-5,49

**Buy, Serge**, directeur général, Canadian Cervid Council  
Projet de loi C-10B, 4:53-5,64

**Cauchon, Martin**, ministre de la Justice et procureur général du Canada  
Projet de loi C-10A, 2:24-6  
Projet de loi C-10B, 2:18-24

**Chalifoux, Thelma J.**, sénateur, Sénat du Canada  
Projet de loi S-9, 14:24-36

**Chipeur, Gerald** (présentation personnelle)  
Projet de loi C-10B, 8:12-4,17-8,27-8,31-2,35,38-9,42-5

**Code, Michael**, conseiller juridique, Sack Goldblatt Mitchell  
Projet de loi C-10B, 6:14-6,19-22,25-8,31-3,36

**Comeau, Gérard J.**, sénateur, Sénat du Canada  
Projet de loi S-5, 2:7-15,39,44-9

**Cram, Christine**, directrice générale, Direction générale des politiques stratégiques, de la planification et des relations intergouvernementales, Secteur des politiques et de l'orientation stratégique, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien  
Peuples autochtones, droits ancestraux et issus de traités dispositions non dérogoires, 17:26,29-32

**Cukier, Wendy**, présidente, Coalition pour le contrôle des armes à feu  
Armes à feu, règlement, 16:32-6,40-2,46-9  
Projet de loi C-10A, 3:62,66-9,82-8

**Davidson, Diane R.**, sous-directrice générale des élections et première conseillère juridique, Elections Canada  
Projet de loi C-24, 13:58

**De Cotret, Michèle René**, agente principale et conseillère, Bureau du privé  
Projet de loi C-24, 13:26,31,86-94,107-8,122,126-9

**Dufour, André**, directeur, Services législatifs et réglementaires, ministère de la Défense nationale  
Projet de loi C-35, 14:6-12,16-21

**Easter, Wayne**, solliciteur général du Canada  
Armes à feu, règlement, 16:8-12,15-22,27-8

**Farrant, Greg**, gestionnaire, Relations gouvernementales, Ontario Federation of Anglers and Hunters  
Projet de loi C-10B, 6:11-3

**Fontaine, Guy**, président, Alberta Farm Animal Care Association  
Projet de loi C-10B, 4:55-6,59-63

**Freeman, Aaron**, membre du Conseil d'administration et président de la Money in Politics Coalition, Démocratie en surveillance  
Projet de loi C-24, 13:70-9

**Gardiner, Robert**, président, Canadian Association for Humane Trapping  
Projet de loi C-10B, 4:95-101,104-6

**Gauthier, Clément**, directeur exécutif, Conseil canadien de protection des animaux; présentation personnelle  
Projet de loi C-10B, 5:7-9,16,19-27,34-7; 7:39-43,47,50

**Griffin, David**, directeur général, Association canadienne des policiers  
Projet de loi C-10A, 3:62-6,72-9,82

**Hinter, James M.**, président national, National Firearms Association  
Projet de loi C-10A, 3:94-7,104,110

**Landolt, Gwendolyn**, National Vice President, REAL Women of Canada  
Bill C-10B, 7:52-77

**Lavers, John**, Director, Canadian Farm Animal Care Trust and  
Vice-President, Newfoundland and Labrador Humane Society  
Bill C-10B, 4:93-5,100-3

**Livingston, Alexander** (Personal presentation)  
Bill C-10B, 7:27-9,32-9,41-51

**MacCormick, Katharine**, Chief Legislative Counsel, Office of the Chief  
Legislative Counsel, Justice Department  
Bill S-12, 12:9-11,15-22,28

**Macklin, Paul**, Parliamentary Secretary to the Minister of Justice  
Bill C-10B, 12:61-70,73-87

**Markham, Karen**, Counsel, Criminal Law Policy, Justice Department  
Bill C-10B, 9:14-20,30,36-7

**McDonough, Alexa**, M.P., House of Commons  
Bill C-24, 13:41-50

**Mosley, Richard G.**, Assistant Deputy Minister, Criminal Law Policy and  
Community Justice Branch, Justice Department  
Bill C-10B, 4:10-44,48-53; 8:50-83; 9:12-6,20-8,34-43

**Moyer, Norman**, Assistant Deputy Minister, Public Affairs and  
Communications, Canadian Heritage Department  
Bill S-5, 9:46-51,54,57,60-2,68-9

**Murawsky, Karen**, National Director of Public Affairs, Campaign Life  
Coalition  
Bill C-10B, 7:56-7,60,65

**O'Brien, Gary**, Deputy Clerk and Principal Clerk, Senate of Canada  
Bill C-10A, 3:114-22

**O'Sullivan, Terrence**, Counsel, Animal Alliance of Canada  
Bill C-10B, 4:67-72,75-81,84-92

**Obed, Natan**, Policy Adviser, Inuit Tapiriit Kanatami  
Bill C-10B, 7:8-9,13-4,21

**Oliver, Janice**, Executive Director, Canadian Association of Fairs and  
Exhibitions  
Bill C-10B, 6:13-4

**Patrice, Michel**, Parliamentary Counsel, Senate of Canada  
Bill C-24, 13:96-100

**Perrault, Stéphane**, Senior Privy Council Officer/Counsel, Privy Council  
Office  
Bill C-24, 13:33-5,38-40,87-9,92-4,104-8

**Piragoff, Donald**, Senior General Counsel, Criminal Law Policy Section,  
Justice Department  
Bill C-45, 16:50-69

**Prutschi, Manuel**, Director of Community Relations, Canadian Jewish  
Congress  
Bill C-10B, 6:18,24-5

**Reid, Aidan**, National Public Affairs Officer, Campaign Life Coalition  
Bill C-10B, 7:57-8

**Ricard, Daniel**, Deputy Chief Legislative Counsel, Drafting Services  
Group, Justice Department  
Bill S-12, 15:5-7,11-21

**Roussel, Kathleen**, Counsel, Legal Services, Canadian Firearms Centre,  
Justice Department; Senior Counsel, Head Legal Services, Canadian  
Firearms Centre  
Bill C-10A, 3:25-6,31-3,36-8,41-3,48,52-4,59-62,124-49  
Firearms regulations, 16:12-8,21,24,27-31

**Jamal, Mahmud**, conseiller juridique, Coalition pour la protection des  
poulets  
Projet de loi C-10B, 6:7-9,17,21-8,33-5

**Julien, Marie-Lise**, avocate, Services juridiques, ministère du Patrimoine  
canadien  
Projet de loi S-5, 9:49-50,54-7,62

**Keyes, John Mark**, directeur, Orientation et perfectionnement législatif,  
Groupe des services consultatifs et du perfectionnement, ministère de la  
Justice  
Projet de loi S-12, 12:12-3,17; 15:8-10,16

**Kingsley, Jean-Pierre**, directeur général des élections, Élections Canada  
Projet de loi C-24, 13:51-60,64-9

**Klineberg, Joanne**, avocate, Section de la politique en matière de droit  
pénal, ministère de la Justice  
Projet de loi C-10B, 4:15,20,24-5,31-3,38-9,43; 8:58-64,69-72,78-9,83;  
9:13-4,19,26,31,36; 12:62-7,70-1

**Kosseim, Patricia**, conseillère principale en matière d'éthique, Instituts  
de recherche en santé du Canada  
Projet de loi C-10B, 5:24-5,30-1

**Kusugak, Jose Amaujaq**, président, Inuit Tapiriit Kanatami  
Projet de loi C-10B, 7:5-20,24-6

**Landolt, Gwendolyn**, vice-présidente nationale, REAL Women of  
Canada  
Projet de loi C-10B, 7:52-77

**Lavers, John**, directeur, Canadian Farm Animal Care Trust et  
vice-président, Newfoundland and Labrador Humane Society  
Projet de loi C-10B, 4:93-5,100-3

**Livingston, Alexander** (présentation personnelle)  
Projet de loi C-10B, 7:27-9,32-9,41-51

**MacCormick, Katharine**, première conseillère législative, Bureau de la  
première conseillère législative, ministère de la Justice  
Projet de loi S-12, 12:9-11,15-22,28

**Macklin, Paul**, secrétaire parlementaire du ministre de la Justice  
Projet de loi C-10B, 12:61-70,73-87

**Markham, Karen**, avocate, Section de la politique en matière de droit  
pénal, ministère de la Justice  
Projet de loi C-10B, 9:14-20,30,36-7

**McDonough, Alexa**, députée, Chambre des communes  
Projet de loi C-24, 13:41-50

**Mosley, Richard G.**, sous-ministre adjoint, Division de la politique en  
matière de droit pénal et de la justice communautaire, ministère de la  
Justice  
Projet de loi C-10B, 4:10-44,48-53; 8:50-83; 9:12-6,20-8,34-43

**Moyer, Norman**, sous-ministre adjoint, Affaires publiques et  
communications, ministère du Patrimoine canadien  
Projet de loi S-5, 9:46-51,54,57,60-2,68-9

**Murawsky, Karen**, directrice nationale des affaires publiques, Coalition  
nationale pour la vie  
Projet de loi C-10B, 7:56-7,60,65

**O'Brien, Gary**, sous-greffier et greffier principal, Sénat du Canada  
Projet de loi C-10A, 3:114-22

**O'Sullivan, Terrence**, avocat, Alliance animale du Canada  
Projet de loi C-10B, 4:67-72,75-81,84-92

**Obed, Natan**, conseiller en politiques, Inuit Tapiriit Kanatami  
Projet de loi C-10B, 7:8-9,13-4,21



- Roy, Gaétan**, Biologist, Fédération québécoise de la faune  
Bill C-10B, **6**:10-1,26
- Ruby, Clayton**, Legal Counsel, International Fund for Animal Welfare  
Bill C-10B, **5**:43-78
- Sklar, Ronald** (Personal presentation)  
Bill C-10B, **8**:5-8,16-22,26-8,31-6,39-42,45,48-9
- Smith, Murray**, Programs Manager, Firearms, Explosives and Trace Evidence, R.C.M.P., Forensic Laboratories Services, Justice Department  
Bill C-10A, **3**:128-9,132-3
- Smith, Rick**, National Director, International Fund for Animal Welfare  
Bill C-10B, **5**:71-3,77-8
- Sprague, James**, Senior Practitioner and General Counsel, Elections Canada  
Bill C-24, **13**:60-4,67-9,125-6
- Stewart, Bill**, Co-Chair, Environment and Animal Care Committee, Canadian Cattlemen's Association  
Bill C-10B, **6**:37
- Stewart-Patterson, David**, Executive Vice-President, Canadian Council of Chief Executives  
Bill C-24, **13**:79-85
- Sullivan, Ruth** (Personal presentation)  
Bill C-10B, **8**:22-5,28-31,42,48
- Tasker, Andrew**, Associate Dean, Graduate Studies and Research, Department of Biomedical Sciences, University of Prince Edward Island, Atlantic Veterinary College, Association of Universities and Colleges of Canada  
Bill C-10B, **5**:18,24-7
- Tomlinson, David**, Legal Committee Chairman, National Firearms Association  
Bill C-10A, **3**:98-110
- Torino, Steve**, President, User Group on Firearms  
Bill C-10A, **3**:69-72,80-2,89
- Trotter, Gary** (Personal presentation)  
Bill C-10B, **8**:14-6,34-5,42,46
- Uruski, Bill**, Poultry Welfare Coalition  
Bill C-10B, **6**:6-7
- Vézina, Janice**, Senior Director of Election Financing, Elections Canada  
Bill C-24, **13**:65
- Webster, Gary**, Chief Executive Officer, Canadian Firearms Centre, Justice Department  
Bill C-10A, **3**:20-41,44-7,56,59-62,128,137-40,146
- Weinstein, Seth**, Lawyer, Canadian Council of Criminal Defence Lawyers  
Bill C-10B, **8**:8-12,27-31,34,38-43,48-9
- White, Liz**, Director, Animal Alliance of Canada  
Bill C-10B, **4**:71,87-9
- Wilson, David K.**, Legal Counsel, Canadian Federation of Agriculture  
Bill C-10B, **4**:58-64
- Yost, Greg**, Counsel, Criminal Law Policy Section, Justice Department  
Bill C-45, **16**:54-5,60,66
- Zlotnick, Marcy**, Clerk of the Committee  
Bill C-10B, **10**:56  
Bill C-24, **13**:141-2  
Organization meeting, **1**:8
- Oliver, Janice**, directrice générale, Canadian Association of Fairs and Exhibitions  
Projet de loi C-10B, **6**:13-4
- Patrice, Michel**, conseiller parlementaire, Sénat du Canada  
Projet de loi C-24, **13**:96-100
- Perrault, Stéphane**, agent principal et conseiller, Bureau du Conseil privé  
Projet de loi C-24, **13**:33-5,38-40,87-9,92-4,104-8
- Piragoff, Donald**, avocat général principal, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice  
Projet de loi C-45, **16**:50-69
- Prutschi, Manuel**, directeur, Service des relations avec le public, Congrès juif canadien  
Projet de loi C-10B, **6**:18,24-5
- Reid, Aidan**, agent, Affaires publiques nationales, Coalition nationale pour la vie  
Projet de loi C-10B, **7**:57-8
- Ricard, Daniel**, premier conseiller législatif adjoint, Groupe des services de rédaction, ministère de la Justice  
Projet de loi S-12, **15**:5-7,11-21
- Roussel, Kathleen**, avocate, Services juridiques, Centre canadien des armes à feu, ministère de la Justice; avocate-conseil, chef, Services juridiques, Centre canadien des armes à feu  
Armes à feu, règlement, **16**:12-8,21,24,27-31  
Projet de loi C-10A, **3**:25-6,31-3,36-8,41-3,48,52-4,59-62,124-49
- Roy, Gaétan**, biologiste, Fédération québécoise de la faune  
Projet de loi C-10B, **6**:10-1,26
- Ruby, Clayton**, conseiller juridique, Fonds international pour la protection des animaux  
Projet de loi C-10B, **5**:43-78
- Sklar, Ronald** (présentation personnelle)  
Projet de loi C-10B, **8**:5-8,16-22,26-8,31-6,39-42,45,48-9
- Smith, Murray**, gestionnaire du programme d'armes à feu, explosifs et preuve en trace, G.R.C., Service laboratoire judiciaire, ministère de la Justice  
Projet de loi C-10A, **3**:128-9,132-3
- Smith, Rick**, directeur national, Fonds international pour la protection des animaux  
Projet de loi C-10B, **5**:71-3,77-8
- Sprague, James**, juriste expert et conseiller juridique, Élections Canada  
Projet de loi C-24, **13**:60-4,67-9,125-6
- Stewart, Bill**, coprésident, Comité de l'environnement et du soin des animaux, Canadian Cattlemen's Association  
Projet de loi C-10B, **6**:37
- Stewart-Patterson, David**, vice-président directeur, Conseil canadien des chefs d'entreprise  
Projet de loi C-24, **13**:79-85
- Sullivan, Ruth**, (présentation personnelle)  
Projet de loi C-10B, **8**:22-5,28-31,42,48
- Tasker, Andrew**, doyen associé, Recherche et études de deuxième cycle, Département des sciences biomédicales, University of Prince Edward Island, Collège vétérinaire de l'Atlantique, Association des universités et collèges du Canada  
Projet de loi C-10B, **5**:18,24-7

**Tomlinson, David**, président, Comité des affaires juridiques, National Firearms Association  
Projet de loi C-10A, **3**:98-110

**Torino, Steve**, président, Groupe d'utilisateurs d'armes à feu  
Projet de loi C-10A, **3**:69-72,80-2,89

**Trotter, Gary** (présentation personnelle)  
Projet de loi C-10B, **8**:14-6,34-5,42,46

**Uruski, Bill**, Coalition pour la protection des poulets  
Projet de loi C-10B, **6**:6-7

**Vézina, Janice**, directrice principale du financement des élections, Elections Canada  
Projet de loi C-24, **13**:65

**Webster, Gary**, président-directeur général, Centre canadien des armes à feu, ministère de la Justice  
Projet de loi C-10A, **3**:20-41,44-7,56,59-62,128,137-40,146

**Weinstein, Seth**, avocat, Conseil canadien des avocats de la défense  
Projet de loi C-10B, **8**:8-12,27-31,34,38-43,48-9

**White, Liz**, directrice, Alliance animale du Canada  
Projet de loi C-10B, **4**:71,87-9

**Wilson, David K.**, avocat, Fédération canadienne de l'agriculture  
Projet de loi C-10B, **4**:58-64

**Yost, Greg**, avocat, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice  
Projet de loi C-45, **16**:54-5,60,66

**Zlotnick, Marcy**, greffière du Comité  
Projet de loi C-10B, **10**:56  
Projet de loi C-24, **13**:141-2  
Réunion d'organisation, **1**:8











*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada –  
Publishing and Depository Services  
Ottawa, Ontario K1A 0S5

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –  
Les Éditions et Services de dépôt  
Ottawa (Ontario) K1A 0S5



Available from:  
PWGSC – Publishing and Depository Services  
Ottawa, Ontario K1A 0S5

Disponible auprès des:  
TPSGC – Les Éditions et Services de dépôt  
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

6154











